



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi- og ledelsesfag

Ragnhild Narum

Masteroppgave

Med viten og vilje?

**Perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner
i diskusjoner om strukturendringer**

Structural reforms and perspectives on
institutions in higher education

Master i offentlig ledelse og styring

2016

Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket

JA ☒ NEI ☐

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA ☒ NEI ☐

Innhold

INNHold	3
NORSK SAMMENDRAG	5
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)	6
FORORD	7
1. INNLEDNING	9
1.1 VALG AV TEMA	9
1.2 PROBLEMSTILLING	10
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING	10
1.4 BEGREPSAVKLARING	11
2. METODE	12
2.1 VALG AV KILDER	13
2.2 TEKSTANALYSE	14
2.3 FRAMGANGSMÅTE	15
2.4 VALIDITET	15
2.5 TIDLIGERE FORSKNING	17
3. TEORI	19
3.1 ORGANISASJONSTEORETISK RAMMEVERK	19
3.2 INSTRUMENTELT, MYTE- OG KULTURPERSPEKTIV	21
3.3 FORVENTNINGER TIL FUNN UT FRA TEORETISK RAMMEVERK	22
4. EMPIRI	25
4.1 ST. PRP. NR. 136 (1968-69) OM PRØVEDRIFT MED DISTRIKTSHØGSKOLAR	25
4.2 NOU 1988:28 MED VITEN OG VILJE	29
4.3 NOU 2008:3 SETT UNDER ETT	39
4.4 MELD. ST. 18 (2014-2015) KONSENTRASJON FOR KVALITET	48

5.	ANALYSE OG DRØFTING	55
5.1	DOKUMENTENE ANALYSERT UT FRA ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	55
5.1.1	<i>DH-proposisjonen</i>	56
5.1.2	<i>Hernesutvalget</i>	56
5.1.3	<i>Stjernøutvalget</i>	57
5.1.4	<i>Strukturmeldingen</i>	58
5.1.5	<i>Oppsummering</i>	58
5.2	DOKUMENTENE ANALYSERT UT FRA ET MYTEPERSPEKTIV	59
5.2.1	<i>DH-proposisjonen</i>	59
5.2.2	<i>Hernesutvalget</i>	61
5.2.3	<i>Stjernøutvalget</i>	63
5.2.4	<i>Strukturmeldingen</i>	64
5.2.5	<i>Oppsummering</i>	66
5.3	DOKUMENTENE ANALYSERT UT FRA ET KULTURPERSPEKTIV	67
5.3.1	<i>DH-proposisjonen</i>	67
5.3.2	<i>Hernesutvalget</i>	68
5.3.3	<i>Stjernøutvalget</i>	69
5.3.4	<i>Strukturmeldingen</i>	69
5.3.5	<i>Oppsummering</i>	70
5.4	GENERELLE BETRAKTNINGER	70
6.	KONKLUSJON	73
	LITTERATURLISTE	76
	VEDLEGG 1 PROBLEMER OG LØSNINGER.....	78
	VEDLEGG 2 ORDTELLING	82

Norsk sammendrag

Strukturendringer i universitets- og høgskolesektoren er et stadig aktuelt og diskutert emne. Denne masteroppgaven beskriver og analyserer hvilke perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner som kan identifiseres i diskusjoner om strukturendringer i universitets- og høgskolesektoren siste 50 år. Dette er nærmere presisert til hvorfor og hvordan man oppfatter at det er passende at institusjonene endres. Den teoretiske rammen for oppgaven er bygget opp rundt James March og Johan P. Olsens *logikk for det passende*, og i tillegg trekkes tre perspektiver på organisasjoner inn: instrumentelt perspektiv, myteperspektiv og kulturperspektiv.

Studiens empiri er fire sentrale, offentlige dokumenter om strukturendringer som kan ses som uttrykk for diskusjonene, nemlig St. prp. nr. 136 (1968-69) *Om prøvedrift med distrikts-høgskolar* (DH-proposisjonen), NOU 1988:28 *Med viten og vilje* (Hernesutvalget), NOU 2008:3 *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning* (Stjernøutvalget) og Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høgskolesektoren* (Strukturmeldingen). Det overordnede temaet for oppgaven er styring, og studien forsøker å belyse hva som kjennetegner myndighetenes og myndighetsoppnevnte utvalgs stemme i diskursene om endring innenfor et viktig samfunnsområde, nemlig høyere utdanning.

Et gjennomgående aspekt i perioden som er beskrevet er at høyere utdanning hele tiden har stått i en spenning mellom humboldtske idealer og markedskrefter, mellom institusjonell autonomi og markeds- og/eller politisk styring. Dette ser også ut til å prege diskusjonene i de fire dokumentene i ulik grad, herunder hvilke problemer som defineres og hvilke løsninger som foreslås. Det faktum at høyere utdanning har forventninger både innenfra og utenfra til å ivareta ulike typer hensyn, gjør at de praktiske løsningene på ulike problemer har preg av kompromisser.

Det er et mål om effektivisering gjennom større enheter som ligger som et grunnleggende prinsipp for alle de fire diskusjonene oppgaven tar utgangspunkt i. Dette er den grunnleggende og dominerende koblingen mellom problemer og løsninger. Manglende effektivitet er det institusjonaliserte problemet, økt effektivitet ambisjonen, og løsningen er sammenslåing av formelle organisasjoner i UH-sektoren til større formelle organisasjoner. Samtidig er mange problemer, særlig kvalitet i utdanning og forskning, gjennomgående i de fire dokumentene. Problemene får ikke den forventede løsning.

Engelsk sammendrag (abstract)

Structural changes in the higher education system are an increasingly relevant and debated topic. This master thesis describes and analyses perspectives on higher education institutions that can be identified in discussions on structural changes in the higher education system over the last 50 years. This is elaborated into why and how one perceives change to be appropriate for the higher education institutions. The theoretical framework of the master thesis is based in James March and Johan P. Olsen's *logic of appropriateness*. It also builds upon three perspectives on organisations: instrumental, myth and cultural perspectives.

The study's data basis is four public documents concerning structural changes in the higher education system that can be seen as expressions of the discussions; one Proposition to the Storting from 1968, two Official Norwegian Reports from 1988 and 2008, and one White Paper from 2015. The overarching theme of the thesis is public management and the study attempts to identify the characteristics of the government's and government-appointed committees' voices in discourses of change within an important area of society, namely higher education.

A recurring aspect in the period described is that the higher education system has operated in a constant tension between Humboldtian ideals and market forces, between institutional autonomy and market and/or political control. This also seems to influence the discussions in the four documents to varying degrees, including what problems are defined and the solutions proposed. The fact that the higher education system experience expectations both from within and from the outside to uphold a variety of considerations, enables the practical solutions to various problems have signs of compromise.

An overall strive for efficiency through larger organisational units is a basic principle for all four discussions on which the thesis is based. This is the basic and dominant link between problems and solutions. Lack of efficiency is an institutionalised problem, increased efficiency the ambition, and the solution is the merging of formal organisations in the higher education system into larger formal organisations. Meanwhile, many problems, especially the quality of education and research, are recurring in the four documents. The problems do not get their expected solutions.

Forord

Arbeidet med å skrive masteroppgaven har vært både utfordrende og spennende. Jeg vil rette en stor takk til min veileder førsteamanuensis Hans Christian Høyer for tålmodig, nyttig og nødvendig veiledning. Rask respons og stor velvilje fra deg har gjort veien til målet lettere.

Takk til min arbeidsgiver, Avdeling for lærerutdanning og naturvitenskap, Høgskolen i Hedmark, som har gitt meg den nødvendige fleksibiliteten jeg har trengt for å kunne gjennomføre et masterstudie ved siden av full jobb. Til kollega Karianne Hagen – takk for at du tok på deg arbeidet med å språkvaske oppgaven på urimelig kort varsel.

Og sist men ikke minst, en ekstra stor takk til de tre hjemme. Til Erik – takk for imponerende tålmodighet, jevnlig oppmuntring og nødvendig motivering. Til Maja og Kristin – takk for forståelse for at jeg ikke alltid har vært like tilstede og for humor og klemmer. Nå kan vi begynne på listen over alt det morsomme vi har måtte vente med til oppgaven min skulle bli ferdig!

Hamar, oktober 2016

Ragnhild Narum

1. Innledning

Denne oppgaven tar for seg diskurser¹ rundt strukturendringer i universitets- og høgskolesektoren (UH-sektoren). UH-sektoren har de siste 50 år har vært preget av spenningen mellom et humboldtsk ideal om universitetet som en autonom identitetsbærer med fri, uavhengig forskning og dannende utdanning, og et mer instrumentelt syn på utdanning og forskning der praktisk og økonomisk nytteverdi står sentralt. De siste tiårene har universiteter og høgskoler opplevd et stort endringspress, og det ligger høye forventninger fra omverdenen til disse institusjonenes bidrag for å løse viktige samfunnsoppgaver og -problemer (Olsen, 2007). Dette er ikke en unik situasjon for Norge, men gjelder også for universiteter og andre høyere utdanningsinstitusjoner ellers i Europa.

Denne oppgaven er en studie av diskurser om endring i UH-sektoren. Den omhandler fire offentlige dokumenter om strukturendringer over en tidsperiode på ca. 50 år som sammen gir fire tidsbilder av en tilbakevendende diskusjon om reformer. Det overordnede temaet for oppgaven er styring, og studien forsøker å belyse hva som kjennetegner myndighetenes og myndighetsoppnevnte utvalgs stemme i diskursene om endring innenfor et viktig samfunnsområde, nemlig høyere utdanning.

1.1 Valg av tema

Høyere utdanningsinstitusjoner – med universitetene som den eldste institusjonstypen – har hatt ulik grad av autonomi og varierende avhengighetsforhold til andre institusjoner i samfunnet i ulike tidsperioder (Olsen, 2007, s. 271-273). Dette har også variert mellom land. Den institusjonelle selvforståelsen til det moderne universitet er preget av ideene til den tyske vitenskapsmannen, juristen og politikerens Wilhelm von Humboldt (1767-1835). Humboldts visjonen var at universitetet som vitenskapelig institusjon skal ha en autonom stilling i forhold til staten og være en bærer av en kulturarv basert på vitenskapelig tenkemåte, uavhengig av umiddelbare nyttehensyn eller politiske, økonomiske, religiøse eller sosiale særinteresser, ideologier og maktforhold. At forskning og høyere utdanning særlig siste 50 år har blitt sett som en relevant sektor for løsning av ulike offentlige oppgaver, har påvirket akademias autonomi. UH-sektoren har blitt et virkemiddel for

¹ Diskurs i denne studien ses som en bestemt måte å snakke om og forstå verden eller et utsnitt av verden, jf. metodekapitlet s. 19.

myndighetene når det gjelder økonomisk vekst, distriktspolitikk, sosialpolitikk, forsvar, globale utfordringer, næringspolitikk/innovasjon m.m. På 1960- og 1970-tallet økte antall studenter i høyere utdanning dramatisk, og dette, sammen med studentopprør og demokratisering i arbeidslivet, gjorde at det representative demokrati fikk innpass ved universitetene. Disse prosessene har ført til at de gamle akademiske institusjonene har utviklet seg fra det Olsen (2007, s. 273) kaller «et løst koblet samfunn av de lærde», til en formell organisasjon der det er ambisjoner om å formulere felles mål, og der ambisjonsnivået når det gjelder samordning og planlegging øker stadig. Samtidig er det humboldtske idealet fortsatt viktig for akademias selvforståelse.

1.2 Problemstilling

Dette er bakteppet for denne masteroppgaven, og ut fra det har jeg valgt å avgrense masteroppgavens hovedproblemstilling til følgende:

Hvilke perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner, presisert til hvorfor og hvordan man oppfatter at det er passende at institusjonene endres, kan identifiseres i diskusjoner om strukturendringer i universitets- og høgskolesektoren siste 50 år?

1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgaven har en struktur som avspeiler hovedaktivitetene i arbeidet og består av seks deler: innledning, metode, teori, empiri, analyse og drøfting og til slutt konklusjon.

Innledningsvis redegjøres det for valg av tema og problemstilling.

I metodedelen begrunnes og forklares de valg som er gjort for å belyse problemstillingen som er presentert i kapittel 1. Dette gjelder både valg av kilder, valg av metode for å analysere kildene, konkret framgangsmåte for å analysere kildene og validitetsspørsmål. Det vises også til tidligere forskning på feltet.

Teoridelen er en gjennomgang av de teoretiske perspektivene som vil være utgangspunktet for analysene av dokumentene. Oppgaven har ikke som mål å teste teori gjennom å belyse den med empiri, og forskningsspørsmålet er heller ikke definert ut fra teori. I stedet brukes

teori som verktøy for å belyse et forskningsspørsmål, og det skisseres forventninger til det empiriske arbeidet i lys av de definerte teoretiske perspektivene.

Empirikapitlet er strukturert etter de fire valgte kildene. Denne delen er mest beskrivende med vekt på spørsmålene i problemstillingen, dvs. perspektiver på høyere utdanning, hva som framkommer som problemer og løsninger i de fire dokumenter, samt meningsinnhold og retorikk. Dette kapitlet gir også en kort historisk gjennomgang av aktuelle hendelser i forbindelse med strukturendringer før, mellom og etter de fire kildene ble skrevet. Omfanget av kildene gjør at denne delen er relativt omfattende, noe som fører til at oppgaven går noe ut over de 60 sidene som er satt som veiledende omfang, men dette er et valg som er tatt for å øke lesbarheten og forståelsen for innholdet i dokumentene.

I analyse- og drøftingsdelen analyseres forventningene opp mot empirien, og funnene drøftes opp mot det teoretiske bakteppet.

Til slutt vil jeg gi en oppsummering av funnene i lys av problemstillingen og en mer personlig fortolkning av funnene.

1.4 Begrepsavklaring

Som der går fram av problemstillingen ønsker jeg å studere hvilke *perspektiver* på høyere utdanningsinstitusjoner som kan identifiseres i diskusjoner om strukturendringer. Perspektiver er et begrep som brukes i mange sammenhenger. I denne studien vil perspektiver forstås som grunnleggende og helhetlige oppfatninger.

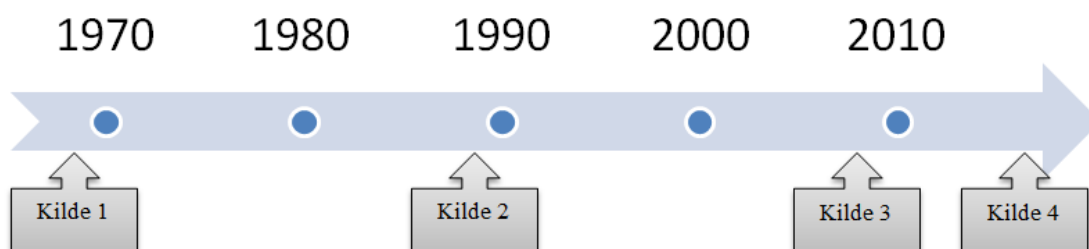
Innen høyere utdanning har det de siste 50 år vært mange ulike institusjonstyper, både offentlige og private. Jeg omtaler først og fremst universiteter og det som etter hvert har blitt statlige høyskoler. I tillegg finnes vitenskapelige høyskoler som er institusjoner på universitetsnivå med snevrere fagområder. Tett på UH-sektoren ligger dessuten instituttsektoren med ulike forskningsinstitutter, men disse er i liten grad tema videre.

Kunnskapsdepartementet har skiftet navn flere ganger i perioden oppgaven omhandler. Jeg har valgt å bruke samme navn hele veien for enkelthets skyld, men av kildehenvisningene framgår andre navn.

2. Metode

Den skisserte problemstillingen kan belyses med ulike metodiske tilnærminger, eventuelt en kombinasjon av ulike metodiske tilnærminger. Som det går fram av innledningen, er jeg opptatt av å studere hva som kjennetegner offentlige myndigheters styringssignaler i diskusjoner om strukturelle endringer i UH-sektoren. For å operasjonalisere og avgrense dette, er fire offentlige dokumenter om strukturendringer som kan ses som uttrykk for diskusjonene, valgt ut som studiens empiri. Disse dokumentene er valgt fordi de er av en karakter som gjør at de kan sies å gi uttrykk for offisielle styringssignaler og vil kunne belyse studiens hovedproblemstilling i den tidsperioden studien dekker. Målet vil altså være å se etter hvilke perspektiver på høyere utdanning som kommer fram i de ulike dokumentene, hvilke problemer og løsninger som trekkes fram som sentrale og hvorfor og hvordan man oppfatter det som passende at UH-sektoren bør endres. Diskusjoner om strukturendringer kan også studeres på andre måter f.eks. ved å se på åpen dialog i media, i Stortingsdebatter, gjennom kvalitative intervjuer med aktører osv. Samtidig anses de valgte dokumentene som sentrale, og de gir en god praktisk, tids- og ressursmessig avgrensing for en masteroppgave. Ut fra dette tar studien utgangspunkt i følgende skriftlige materiale:

- Kilde 1: St. prp. nr. 136 (1968-69) *Om prøvedrift med distriktshøgskolar* (DH-proposisjonen)
- Kilde 2: NOU 1988:28 *Med viten og vilje* (Hernesutvalget)
- Kilde 3: NOU 2008:3 *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning* (Stjernøutvalget)
- Kilde 4: Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høgskolesektoren* (Strukturmeldingen)



Disse fire dokumentene gir tidsbilder og fortellinger om hvordan institusjoner i UH-sektoren i Norge har utviklet seg, og hva som kjennetegner myndighetenes og myndighetsoppnevnte utvalgs perspektiver på dem. Dokumentene henger sammen med hverandre og refererer til

hverandre, de utgjør en intertekstuell kjede, noe som gjør de egnet for det formålet som er tenkt for denne oppgaven. Mulige ulemper og svakheter ved dette metodiske valget diskuteres i kapittel 2.4 *Validitet* (s. 15). Dokumentenes hovedinnhold presenteres i kapittel 4 *Empiri* (s. 25).

2.1 Valg av kilder

Det å velge hvilke kilder som skal ligge til grunn for en studie, krever at man har en generell kjennskap til fenomenet man vil studere. Det forutsettes at man har en viss kulturell kompetanse (Neumann, 2001, s. 50). Dette for å kunne gjøre valg om hvilke tekster, eller samfunnsprosesser som tekster, man vil studere. Michel Foucault insisterte på at man burde «lese alt, studere alt», men det er vanskelig innenfor rammen av en masteroppgave (og de fleste andre forskningsprosjekter).

I stedet for å lese alt og studere alt som Foucault oppfordret til, må vi altså identifisere hovedreferansepunktene for fenomenet (Neumann, 2001, s. 54, 60). En metode kan være å sette opp en inventarliste over representasjoner som eksisterer innen den valgte diskursen. Innen diskursen vil det ofte finnes en dominerende representasjon og en eller flere alternative representasjoner. Dokumentene som ligger til grunn for denne oppgaven er valgt ut i diskusjon og samråd med veileder og anses som dominerende representasjoner. Andre dokumenter kunne også vært aktuelle, slik som:

- St.meld. nr. 40 (1990–91) *Fra visjon til virke*.
- St.meld. nr. 39 (1997–98) *Om dimensjonering av ulike studier innenfor høgre utdanning*.
- St.meld. nr. 36 (1998–99) *Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning*.
- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning*.
- Meld. St. 13 (2011-2012): *Utdanning for velferd*.
- Meld. St. 18 (2012-2013): *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 7 (2014-2015): *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 1981:30A *Forskning, utvikling og industriell innovasjon*.
- NOU 1993:24 *Lov om universiteter og høyskoler*.
- NOU 2000:14 *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge*. (Mjøsutvalget)
- NOU 2003:6 *Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*.
- NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

- NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet: Effekter av statlig innsats for regionalutvikling og distriktpolitiske mål.*
- NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet.*
- NOU 2015:1 *Produktivitet grunnlag for vekst og velferd: Produktivitetskommisjonens første rapport.* Finansdepartementet.

Likevel er det innenfor rammen av en masteroppgave nødvendig å gjøre noen avgrensinger. Ønsket om å se dette over tid, fra opprettelsen av distriktshøgskolene til nåtid, gjorde det enkelt å velge kilde 1 (DH-proposisjonen) og 4 (Strukturmeldingen). Hernesutvalget og Stjernøutvalget er også sentrale i strukturdiskusjonen, der begge argumenterer for sammenslåinger og sterk reduksjon av antall institusjoner i UH-sektoren. Stjernøutvalgets forslag om å samle institusjonene i store regionsuniversiteter gjør denne innstillingen relevant for dagens strukturendringer i UH-sektoren. Mjøsutvalgets innstilling handler mer om gradsstruktur og innholdet i Kvalitetsreformen. Samtidig står denne NOU-en i dialog med både Hernesutvalget og Stjernøutvalget. Særlig de tre nyeste kildene som oppgaven baserer seg på, refererer til andre aktuelle dokumenter. Til sammen er de fire kildene svært sentrale i diskusjoner om strukturendringer, og de fordeler seg godt over tidsperioden.

Ut fra disse perspektivene er har oppgaven som mål å analysere dokumentene på tre nivåer:

- meningsinnhold, argumentasjon, hva forstås som problemer og løsninger i de fire tidsbildene, hva er stabilt og hva endres
- det retoriske (hvilke ord brukes, hva ligger i dem)
- fortellinger

Den er en studie av perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoners endring, men ikke en analyse av politiske prosesser eller reformer eller effekt av de ulike utvalgenes arbeid.

2.2 Tekstanalyse

Som beskrevet over, besvares problemstillingen ved hjelp av tekstanalyser av et utvalg dokumenter. Tekstanalyse vil hente elementer fra diskursanalyse, uten å gjennomføre en slik analyse fullt ut. Diskursanalyse brukes som et rammeverk, men jeg ønsker å operasjonalisere det til resonnementer, argumentasjonsrekker, problemforståelser, løsningsforståelser. Hva diskurs er og hvordan man gjennomfører en diskursanalyse finnes det ikke et entydig svar på. Det varierer innen ulike fagområder, tradisjoner og kontekster. I denne oppgaven handler det om å bruke elementer fra diskursanalyse innen statsvitenskapelig tradisjon, og særlig slik den beskrives av Neumann (2001) i *Mening, materialitet, makt: En innføring i*

diskursanalyse, selv om det heller ikke her gis én beskrivelse av hva diskursanalyse er. Diskursanalyse handler om å studere mening og de sosiale institusjoner som bærer mening ved hjelp av én metode, og da med utgangspunkt i mening der den oppstår, nemlig i språket (Neumann, 2001, s. 18). Diskurs kan da ses som en bestemt måte å snakke om og forstå verden eller et utsnitt av verden (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). En diskurs er ikke noe varig, men vil forandre seg (Neumann, 2001, s. 50).

2.3 Framgangsmåte

Etter at problemstillingen var formulert og metode avklart, ble de fire dokumentene først lest raskt igjennom for å få et overblikk over innholdet. Deretter ble det foretatt en nøyelesing, samtidig som det ble tatt notater om innholdet. Notatene fokuserte primært på hva som framstår som problemer og løsninger i de ulike dokumentene, men også sentrale, mye brukte ord ble registrert. Deretter ble notatene komprimert til det som framgår i kapittel 4 *Empiri*, der det som oppfattes som hovedtrekkene i de fire kildene framstilles, med vekt på problemer og løsninger, som bakgrunn for analyse og drøftinger i kapittel 5. Sentrale problemer og løsninger er også framstilt i tabellform i vedlegg 1 (s. 78).

Som nevnt over er det også foretatt telling av ord som anses som sentrale i de ulike dokumentene, som grunnlag for å si noe om endring og stabilitet i retorikk over tidsperioden. Dette framgår av vedlegg 2 (s. 82). Ordteellingen er gjort ved hjelp av Open Full Search i Adobe Acrobat Pro (Adobe Systems, 2015). Ordene er plukket ut på grunnlag av ord som oppleves å forekomme hyppig i de ulike dokumentene og moteord i de ulike tidsperiodene. For å sikre at jeg ikke har oversett sentrale og hyppig brukte ord, er hvert dokument analysert ved hjelp av AntConc² (Anthony, 2014).

2.4 Validitet

Den formen for tekstanalyse som gjennomføres i studien, gir funn som er min mulige tolkning av funnene. Resultatene er slik sett subjektive sannheter (Sem, 2011, s. 39). Å gi en grundig framstilling av hvordan kildene er lest og analysert og hvilke valg som er gjort, blir

² AntConc er et program som kan brukes til å analysere elektroniske tekster for å finne mønstre i språket, f.eks. ordfrekvens. Det er utviklet av L. Anthony og gratis tilgjengelig på nettet, <http://www.laurenceanthony.net/software.html>.

derfor viktig. Både forutsetningene mine for å gjennomføre studien og hvilke tanker og resonnementer jeg gjør meg underveis i prosessen er relevante.

Som masterstudent som har jobbet innenfor høyere utdanning og forskning de siste 17 år (i Norges forskningsråd og i Høgskolen i Hedmark), stiller jeg ikke med blanke ark eller uten forhåndskunnskap eller oppfatninger om temaet jeg studerer i oppgaven. En fordel ved dette er at jeg har god kjennskap til sektoren og dens historie, organisering, finansiering og særegenheter og at jeg har den nødvendige kulturelle kompetanse (Neumann, 2001, s. 50). Det kan også være ulemper ved at jeg har denne sektorkunnskapen, siden det kan innebære utfordringer med å være kritisk og objektiv overfor materialet og la mine meninger farge mine tolkninger, analyser og konklusjoner. Min framstilling og tolkning vil være *biased* ut fra den bakgrunnskunnskap jeg har og holdningene jeg sitter med. Mine fortolkninger vil kunne være påvirket av hva jeg mener er passende (se *Logikken for det passende* i neste kapittel) eller riktige holdninger og meninger om det som framkommer i kildene. Som nevnt tidligere, er empirikapitlet relativt omfattende med mange henvisninger. Jeg håper en slik grundig framstilling kan gjøre det mulig for leseren å gjøre sine egne vurderinger av det som jeg framstiller som funn i oppgaven. Jeg forsøker å synliggjøre og begrunne det jeg framhever gjennom å vise til dokumentene, som alle er allment tilgjengelige, samtidig som dette ikke vil være den eneste eller riktige fortellingen om strukturendringer i UH-sektoren. I stedet håper jeg at jeg gjennom framstillingen klarer å vise leseren at det er rimelig og interessant å behandle materialet slik jeg har gjort og at det bidrar til å belyse et svært aktuelt tema i norsk offentlighet.

Det ligger noen begrensninger i kildene når det gjelder hva man kan tolke dem som et uttrykk for. De fire dokumentene har det til felles at de er offentlige, institusjonelle kilder (Holme & Solvang, 1991, s. 126). De er en blanding av normative (vurderende) og kognitive (berettende). Det ligger i stortingsproposisjoner, NOU-er og stortingsmeldinger sin natur at de vil være overraskende og instrumentelle, men også overmytifiserte og symboltunge. Når det gjelder det siste, vil språk og retorikk være viktig, der det er aktørenes framstilling av seg selv som også kommer fram i dokumentene. Målet med dokumentene vil være å peke ut løsninger på definerte problemer. De perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner som kommer fram i dokumentene gir først og fremst bilder av et formelt, offentlig, overordnet syn på institusjoner og strukturendring. Dette behøver ikke være i tråd med strukturen innad i organisasjonene.

Man kan selvfølgelig stille spørsmål ved hvor representative mine analyser og konklusjoner er for UH-sektoren. Andre dokumenter vil kunne gi et annet bilde. Likevel mener jeg valget av kilder er godt begrunnet, og analysene bygger på tidligere forskning om hva som preger myndighetsadferd (jf. neste kapittel). Et annet spørsmål er hvor gyldige mine funn er for andre sektorer og om funnene kan generaliseres ut over UH-sektoren. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6 *Konklusjon* (s. 73).

Når det gjelder analytisk design, har ikke oppgaven som mål å teste teori gjennom å belyse den med empiri, og forskningsspørsmålet er heller ikke definert ut fra teori. Som nevnt tidligere, brukes heller teori som verktøy for å belyse et forskningsspørsmål, og det skisseres forventninger til det empiriske arbeidet i lys av de definerte teoretiske perspektivene.

2.5 Tidligere forskning

Det finnes omfattende forskning om hva som preger offentlig myndighetsadferd. Sentralt i dette er det March og Olsen kaller *the logic of appropriateness* eller *logikken for det passende* (March & Olsen, 2004). De påpeker at store reformer ofte er et resultat av identitetsdrevne forestillinger om hva som er passende heller enn bevisst kalkulerings av fordeler og ulemper. Logikken for det passende er et perspektiv som ser menneskers handlinger som styrt av regler for hva som er passende eller riktig oppførsel, organisert innen institusjoner. Dette er et perspektiv som kan hjelpe oss å tolke menneskers handlinger. Hvordan reglene eller ideene formuleres og framstilles, kan variere fra område til område, men kjernen i ideen er at mennesker innehar en rekke roller og identiteter som hver for seg gir regler for passende oppførsel i situasjoner der de er relevante. Regler for hva som ses som passende følges fordi de blir sett på som legitime, forventede og naturlige. Aktørene prøver å opptre slik de tror det er forventet i en rolle eller identitet, som medlem av et fellesskap eller en gruppe. Kort sagt er det et underliggende premiss for dette perspektivet at menneskers handlinger skjer gjennom å prøve å svare på tre elementære spørsmål: Hva slags situasjon er dette? Hva slags person er jeg? Hva gjør en person som meg i en situasjon som denne?

Reglene for det passende er ikke nødvendigvis konservative eller statiske. Reglene vil mer eller mindre presist tilsi hva som er riktig handlinger i en gitt situasjon. De vil også mer eller mindre presist vise aktørene hvor de skal se etter presedens, hvem som er autoritative fortolkere av ulike regler og hvordan de viktigste fortolkningene er. Aktørene vil måtte gjøre

valg i situasjoner der det er uklart eller konflikt om hva situasjonen egentlig er og hvilken erfaring som er relevant.

På 1960-tallet ble de statlige institusjonene i høyere utdanning i stor grad styrt gjennom lovverket med lover for hvert universitet som regulerte undervisning, gradsstruktur, intern organisering og retter og plikter for vitenskapelig ansatte (Gornitzka, 2009, s. 146-150). Professorer var embedsmenn ansatt i statsråd, og gjennom stillingshjemmelsystemet regulerte myndighetene antall stillinger med ulike funksjoner på ulike nivå. Endringene av dette skjedde gjennom generelle forvaltningspolitiske reformer på 1980- og 1990-tallet. På starten av 1990-tallet introduserte Kunnskapsdepartementet (KD) små endringer i form av resultatbasert finansiering for å øke kandidatproduksjon og gjennomstrømming. Det var en tendens mot økende grad av standardisering og formalisering gjennom målstyrings- og rapporteringssystemene. Åse Gornitzka mener UH-sektoren fram til slutten av 1990-tallet var preget av inkrementelle endringer, der moderniseringsideer ble blandet med sektorens styringstradisjoner. Kvalitetsreformen tidlig på 2000-tallet endret dette, med en styringsideologi der finansieringssystemet med innslag av belønningssystem med indikatorer for utdannings- og forskningskvalitet, skulle stimulere til konkurranse mellom institusjonene og gi større frihet til institusjonene. Etter dette har reform- og moderniseringsiveren til politiske myndigheter økt, samtidig som det har vært en motstand og blokkering i sektoren.

Forskningen over er grunnlaget som jeg bygger studien min på, dvs. March og Olsens logikk for det passende og forskning på myndighetsadferd, og Gornitzkas forskning om styringsreformer i høyere utdanning i Europa, der hun ser på spenningene mellom omgivelsespress og sektortradisjoner.

3. Teori

En statsvitenskapelig tilnærming til problemstillingen i kapittel 1.2 og kildematerialet kan ha mange innfallsvinkler. Hvordan de fire dokumentene analyseres er ikke bare en funksjon av fakta som kommer fram av tekstene, men analysen påvirkes av hvilke teoretisk rammeverk som velges som grunnlag for analysen. Siden de fire kildene strekker seg over en lang tidsperiode, er det naturlig å studere hva som er stabilt, hva som endrer seg og hvorfor det ses som passende med endring fra dokument til dokument. Det vil særlig være med utgangspunkt i det som defineres som problemer og løsninger i de ulike dokumentene, men også i forhold til retorikk og grunnleggende fortellinger (diskurser). Som det går fram av problemstillingen, er det særlig hvordan diskursene preges av logikken for det passende som vil stå i sentrum, men i tillegg trekkes tre perspektiver på organisasjoner inn: instrumentelt perspektiv, myteperspektiv og kulturperspektiv.

3.1 Organisasjonsteoretisk rammeverk

Jf. kapittel 2.5 har Gornitzka (2009) undersøkt hvordan academia, med sine sterke profesjoner og tradisjoner og normer for autonomi, har latt seg påvirke av en felles reformagenda i offentlig sektor. Hennes forskning er som vi har sett tidligere forankret i statsvitenskapelig organisasjonsteori som March og Olsen, men også i sosiologisk organisasjonsteori. I Gornitzkas diskusjoner rundt perspektiver på høyere utdanning, framstilles en spenning mellom utdanningsinstitusjonene som instrumentelle organisasjoner med konkrete tjenesteproduserende oppgaver, og utdanningsinstitusjoner som institusjoner med egne verdier og identiteter. Dette skillet mellom organisasjon og institusjon er beskrevet av Philip Selznick (Eriksson-Zetterquist, et al., 2014, s. 179). Han så for seg at institusjoner utvikler seg til noe mer enn bare instrumenter med en formell, mekanisk struktur (organisasjoner). Institusjoner har en egen identitet som også får en grunnleggende legitimitet i omgivelsene. De utvikler en slags misjon, en overgripende oppgave, som både er basert på interne forhold (f.eks. organisasjonens verdier) og eksterne forventninger.

Akademiske institusjoners egenart skulle tilsi at sektoren i større grad enn andre vil være i stand til å motstå press om ekstern styring. Samtidig ser vi at UH-sektoren har blitt en del av reformagendaen ellers i offentlig sektor. Når det gjelder offentlig styring av høyere utdanningsinstitusjoner i Europa siste 20-25 år, har reformtaket vært høy og økende

(Gornitzka, 2009, s. 130). Styringsreformer i høyere utdanning følger generelle reformagendaer og ideologiske endringer andre steder i offentlig sektor, mener Gornitzka (2009, s. 150-152). Dette gir seg også utslag i språk/retorikk, der sterkt lederskap, ytre insentiver og ressursfordeling basert på resultater framheves. Moderniseringsagendaen med en bestemt løsningsmeny blir sett som passende på problemer knyttet til utdanningskvalitet, forskningskvalitet, UH-sektorens rolle i innovasjonsprosesser m.m. UH-sektoren har blitt mer betydningsfull politisk, men mindre spesiell de siste 25 år. Strukturendringene i UH-sektoren skjer i et komplekst samspill av aktører, prosesser og endringer i betingelser, og samspillet endres over tid. Gornitzka mener derfor at man ikke kan forstå hva som former innholdet i reformene ut fra ett enkelt teoretisk perspektiv og skisserer tre hovedperspektiver på reformer (Gornitzka, 2009, s. 130-131):

- 1) Reform som valgte løsninger på styringsproblemer som oppstår pga. endring i samfunnsmessige, økonomiske eller politiske betingelser. Tekniske omgivelser, dvs. sosioøkonomiske betingelser, påvirker reformideer og -prosesser. Moderniseringsagendaen i UH-sektoren kan forstås som strategisk tilpasning til endringer i tekniske omgivelser eller politiske løsninger på styrings- og finansieringsutfordringer som kommer etter endring i samfunn og økonomi.
- 2) Vektlegging av *normativt press* fra omgivelser og spredning av ideer fra en generell reformagenda som forklaring på offentlig reform og endring av politikk i en spesifikk sektor. Global isomorfisme, eller sterke globale oppskrifter for hva som kjennetegner moderne stater og organisasjoner spres over lande- og sektorgrenser. Reformagendaer preges av hva slike oppskrifter foreskriver som passende, nødvendig og effektivt. Myter om hva som er gode modeller overføres fra privat til offentlig sektor. Denne forklaringen gir lite rom for lokal, nasjonal eller sektoriell historisk kontekst og variasjon.
- 3) Reform som en langsom tilpasning til indre og ytre forhold i en prosess der nasjonale og sektorielle filtre omformer press fra normative og tekniske omgivelser. Erkjenner normativt omgivelsespress, men ikke passiv adopsjon av institusjonaliserte myter. Ideer overføres, oversettes og omformes inn i en sammenheng av andre ideer, tradisjoner og institusjonelle ordninger.

Gornitzkas (2009) tre hovedperspektiver på reformer danner utgangspunktet for teorigrunnlaget for denne oppgaven sammen med logikken for det passende. Videre i

oppgaven gjenkjennes og defineres de som 1) instrumentelt perspektiv, 2) myteperspektiv og 3) kulturperspektiv, og ut fra disse tre perspektivene analyseres hva som er passende løsninger på skisserte problemer i de ulike dokumentene.

3.2 Instrumentelt, myte- og kulturperspektiv

Hovedfokus i analysen er som tidligere nevnt hvilke problemer og løsninger som presenteres i de fire kildene. Det legges til grunn at aktørene som står bak de ulike dokumentene er påvirket av hva de oppfatter som passende når de skisserer problemer og løsninger, og at dette påvirker hvilke perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner som kommer fram og hvorfor og hvordan man oppfatter at det er passende at disse endres. Hva som ses som passende i de ulike dokumentene vil bli analysert ut fra følgende perspektiver:

1) *Institusjonelt perspektiv* der man er opptatt av de strukturelle, formelle, synlige delene av organisasjoner, dvs. rutiner, organisasjonskart, lovverk m.m. (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 33-41). Organisasjoner ses som verktøy eller instrumenter for å nå definerte mål. Offentlige organisasjoner blir i denne sammenhengen sett som redskaper for å oppnå visse mål som er viktige for samfunnet, f.eks. en høyt utdannet befolkning som vil bidra til økonomisk vekst for landet. Gjennom å endre formell struktur, definere mål og fordele oppgaver, kan ledelsen (inkl. politisk ledelse) styre utviklingen. For å styre adferden til aktører i organisasjonen, benyttes belønning og straff, og ulike kontrollsystemer sørger for at instruksjoner følges. Organisasjoner har mål. Dette er oppfatninger om noe man vil oppnå eller realisere fram i tid. Et problem vil da kunne defineres til å være avstanden mellom målet og status i dag. For offentlige organisasjoner kan problemet ligge både innenfor og utenfor organisasjonen og det offentlige apparatet. Ut fra et instrumentelt perspektiv vil problemløsning innebære handlinger som skal redusere eller fjerne avstanden mellom mål og utgangspunktet. Dette kan også kalles *formålsrasjonelle handlinger* som kan deles i fire elementer: 1) Mål eller problem, 2) alternativer/virkemidler, 3) forventninger om konsekvenser og 4) beslutningsregler/valg. Det ligger en forventning om at resultatene av handlingene blir som ønsket, og ut fra denne konsekvenslogikken (*logic of consequence*) utformes/struktureres organisasjoner ut fra mål-virkemiddel-vurderinger. Endring oppstår ut fra endring av struktur, prosedyrer, rutiner m.m.

2) *Myteperspektiv* der et nøkkelresonnement er at organisasjoner opererer i institusjonelle omgivelser, der de hele tiden er under normativt press for hvordan de bør være utformet

(Christensen, et al., 2009, s. 75-93). Ved å forsøke å inkorporere normer for organisasjonsutforming fra omgivelsene (nasjonalt, internasjonalt, på tvers av sektorer) og reflektere dem utad, blir organisasjoner mer like (isomorfe) i hvert fall på overflaten, men ikke nødvendigvis mer effektive. De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene (kalt myter) kan være skiftende og spres ofte raskt. Målet for organisasjonene vil være å framstå som moderne, tidsriktige og gjennom dette legitime, selv om dette ofte bare vil avspeiles på overflaten uten instrumentelle effekter. De institusjonelle omgivelsene for offentlige organisasjoner er ofte sammensatte, og en organisasjon må derfor ofte forholde seg til ulike, skiftende, til og med inkonsistente oppskrifter for legitime prosedyrer, strukturer og rutiner.

3) *Kulturinstitusjonelt perspektiv/kulturperspektiv* som vektlegger organisasjonens kultur og tradisjoner og opptatt av uformelle normer, holdninger, verdier og identiteter som har vokst fram over lang tid internt i organisasjonen (Christensen, et al., 2009, s. 52-73). Her vektlegges kulturelt mangfold som fører til at organisasjoner blir mer ulike hverandre. Formelle og uformelle normer og verdier blandes. Dette gjør organisasjonene mer komplekse og mindre tilpasningsdyktige. Aktørene i organisasjonene sosialiseres. De får felles normer og verdier som føres videre til nyansatte som definerer hvem de er. Det er vanskelig å få til endring, særlig planlagt endring, siden dette vil innebære å skulle endre normer og verdier, altså selve organisasjonskulturen.

3.3 Forventninger til funn ut fra teoretisk rammeverk

I lys av disse tre perspektivene sammenstilt med Gornitzkas tre hovedperspektiver på reformer, skisseres her noen forventninger til videre analyse og funn.

Ut fra *instrumentelt perspektiv* kan vi forvente at det vil ligge en forståelse av strukturendring eller reform som en bevisst intervensjon for å skape endring (strukturendring som løsning på et problem). Moderniseringsagendaen i UH-sektoren vil ut fra dette perspektivet kunne ses som politiske løsninger på styrings- og finansieringsutfordringer som oppstår som svar på endringer i samfunn og økonomi. Endringer i omgivelser gir endringer i politiske målsetninger, og vil besvares med intensjonal endring av politikken.

I denne oppgaven antas det at det instrumentelle perspektivet til en viss grad vil spores i alle de fire kildene. Det ligger i dokumentenes natur, én stortingsproposisjon (kilde 1), to NOU-er (kilde 2 og 3) og én stortingsmelding (kilde 4), at det er en tro på at man kan finne

politiske løsninger på de definerte problemene. Siden kilde 2 og 3 er skrevet av aktører som selv er en del av UH-sektoren, kan det antas at disse kildene er noe mindre preget av instrumentelt perspektiv enn kilde 1 og 4.

Ut fra *myteperspektivet* kan vi forvente at normativt press fra omgivelsene styrer moderniseringsagendaen. Sterke globale oppskrifter for hva som kjennetegner moderne organisasjoner spres over lande- og sektorgrenser, noe som bidrar til global og nasjonal isomorfi. UH-sektoren vil ut fra dette perspektivet påvirkes av og ta opp i seg rasjonaliserte og institusjonaliserte myter for hvordan moderne, offentlige institusjoner skal se ut og utvikle seg. Diskusjoner om strukturendringer vil formes av hva disse mytene anser som passende og effektivt. Språk og retorikk vil påvirkes, og særtrekk ved UH-sektoren viskes ut. Modernisering av offentlig sektor ellers blir et forbilde, og form og innhold for strukturendringer i UH-sektoren preges av dette siden disse generelle løsningene blir sett som passende, nødvendige og legitime. Ut fra dette perspektivet kan vi forvente at moderniseringsagendaen i UH-sektoren følger generelle forvaltningspolitiske reformkonsept. Lokal, nasjonal eller sektoriell variasjon og historisk-institusjonell kontekst har liten plass, og utviklingen er homogeniserende og sektornøytral. Kildene vil altså være preget av synet på (offentlige) organisasjoner i den perioden de ble skrevet i.

For kilde 1 kan dette innebære at det framkommer et webersk syn på organisasjon med målrasjonalitet og vektlegging av formell organisasjonsstruktur. I kilde 2 forventes det endring påvirket og inspirert av reformprogrammene i offentlig sektor som vokste fram på denne tiden som gikk under merkelappen New Public Management (NPM).³ Denne reformbølgen økte på fram mot og nådde en topp med Kvalitetsreformen mot slutten av 1990-tallet. Kilde 3 forventes derfor å bære preg av post-NPM-perspektiver på organisasjon, der man har gjort justeringer som reaksjon på de negative effektene ved NPM. Dette antas å komme enda tydeligere fram i kilde 4, der nøkkelkonsepter antas å være *governance*, nettverk, samspill med omgivelser, strategi, partnerskap, transparens og tillit (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 11). Skiftene beskrevet her antas å være synlig både i forhold til hvilke problemer og løsninger som gjenfinnes i de ulike dokumentene, men også i retorikk og perspektiver på styring.

³ New Public Management (NPM) kan sies å være en merkelapp som kan settes på reformprogrammer i offentlig sektor som vokste fram fra slutten av 1970-tallet (Christensen, et al., 2009, s. 15). Denne reformbevegelsen har noen kjennetegn som nedtoning av forskjellene mellom privat og offentlig sektor og fremheving av private organisasjoners styringsformer og organisasjonsmodeller som med stor fordel kan overføres til offentlige organisasjoner.

Ut fra et *kulturperspektiv* vil reformideer hentet fra andre sektorer fortolkes, filtreres og modifiseres gjennom et sektorfilter for UH-sektoren. Ideer spres ikke i et vakuum og tas ikke opp passivt, men de blir oversatt og omformet inn i en sammenheng av andre ideer og institusjonelle tradisjoner. I UH-sektoren har slike institusjonaliserte tradisjoner og kulturer stått sterkt og vært ansett som spesielt robuste mot normativt press fra omgivelsene, men også mot politisk styring og tilpasninger til sosioøkonomiske endringer. Sektorpolitikk vil innebære en relativt samstemthet om hvem som deltar i styring, hva som er effektive og passende styringsformer og hva som er passende økonomiske ressurser. Forsøk på endringer og reformer utenfra som ikke er basert på etablerte oppfatninger og erfaringer, vil bli møtt med et sterkt forsvar en fra sektoren. En reformagenda som ikke samsvarer med tradisjon og kultur vil bli møtt med konflikt og motstand. Endring i styringsforhold mellom stat og lærested vil være inkrementell innenfor rammen av det som anses som passende. Disse steg-for-steg-endringene kan over tid endre synet på hvem som er legitime deltakere i styring, hvilke styringsformer som er effektive og aktuelle og til og med hva formålet til sektoren. De inkrementelle endringene kan også skje gjennom at nye elementer legger seg over de etablerte styringsordningene og føre til at styringsforholdet mellom stat og lærested blir mer komplekst.

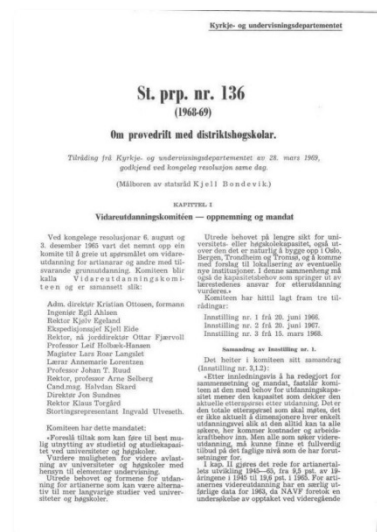
Kilde 1 omhandler en ny institusjonstype, distriktshøgskolen, og ut fra dette kan man tenke seg at kulturperspektivet er mindre relevant for dette dokumentet, siden det ikke er en institusjonell tradisjon for denne organisasjonstypen å bygge på. I synet på universitetene som distriktshøgskolene skulle være komplementære til, kan det antas at et kulturperspektiv står sterkere i dette dokumentet. Kilde 2 er skrevet i en periode der moderniseringsagendaen i offentlig sektor er i startfasen, og det er grunn til å tro at forestillingene om det spesielle ved UH-sektoren står sterkt, samtidig som det har oppstått noen spenninger i forhold til et mer instrumentelt nytteperspektiv på UH-sektoren. Disse spenningene antas å øke i kilde 3, mens kilde 4 antas å bære preg av en mer generell moderniseringsagenda, samtidig som UH-sektorens særpreg fortsatt står sterkt.

4. Empiri

I dette kapitlet presenteres det som oppfattes som hovedtrekkene i de fire kildene som bakgrunn for analyse og drøftinger i neste kapittel.

4.1 St. prp. nr. 136 (1968-69) Om prøvedrift med distrikthøgskolar

Videreutdanningskomiteen, også kalt Ottosenkomiteen, ble oppnevnt av regjeringen i 1965 for å utrede spørsmålet om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning. Komiteen la fram tre innstillinger som blir referert i St. prp. nr. 136 (1968-69) *Om prøvedrift med distrikthøgskolar* (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969), DH-proposisjonen. Det er altså stortingsproposisjonen⁴ som inngår i kildematerialet for masteroppgaven, og ikke de opprinnelige innstillingene fra Ottosenkomiteen.



Ottosenkomiteen ble nedsatt på et tidspunkt da utdanningsfeltet var i rask utvikling. Behovet for arbeidskraft med utdanning ut over gymnas økte. Det skjedde en betydelig økning fra 1945 til 1965 i antall 19-åringer som fikk artium, fra 9,5 % til 19,6 %. Det var forventet at tallet ville øke ytterligere årene framover, og man så for seg 35 % i 1985. I 1969 ble retten til niårig grunnskole lovfestet, og noe som førte til forventninger om at flere ville få artium og igjen at flere av disse ville ønske å studere videre. Norge ble dessuten sammenliknet med andre land, og tre hovedproblemer som lå til grunn for DH-proposisjonen var:

1. Norge hadde et for lavt studenttall i forhold til andre sammenliknbare land, og man mente at Norge måtte følge med i den internasjonale utviklingen. I Danmark og Sverige gikk 80-90 % av artianerne videre til akademiske studier. I Norge var tallet ca. 50 % (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 7).

⁴ En stortingsproposisjon er et forslag til vedtak fra regjeringen til Stortinget, i motsetning til en melding til Stortinget som bare gir en redegjørelse eller orientering (Gisle, 2011).

2. Det var behov for å øke kapasiteten i utdanningssystemet for å dekke etterspørselen etter postgymnasial utdanning. Målet var at alle som søkte videreutdanning, skulle få et fullverdig tilbud (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 1).
3. Rekrutteringssituasjonen til forskerutdanning i Norge ble sett som alarmerende. Samtidig var det et økende behov for forskere i undervisning, forskning, næringsliv, offentlig administrasjon og andre sektorer.

Løsningen man skisserte for disse problemene var å opprette en ny organisasjonstype innen UH-sektoren, distriktshøgskoler, som skulle være utdanningssentre utenfor de store byene. Dette ble også sett i sammenheng med distriktsutbygging. Distriktshøgskolene skulle bli en del av «et utdanningssystem som skal tjene samfunnet» (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 3). De skulle organiseres i selvstendige enheter og krediteres etter et felles system. Ottosenkomiteen mente distriktshøgskolene skulle legge hovedvekten på kortere yrkesrettede tilbud som reelle alternativer til lengre studier (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 17). Det skulle legges til rette for overgangsmuligheter til videre høyere utdanning. Distriktshøgskolene skulle være noe annet enn universitetene, samtidig som det ble foreslått å etablere studier (årsheter) på distriktshøgskolene tilsvarende grunnfagskursene som allerede fantes på universitetene. Dette var også løsningen på plassproblemer på universitetene, at elementær universitetsundervisning skulle legges til distriktshøgskolene. Forskerutdanning (doktorgradsutdanning) skulle fortsatt skje kun ved universitetene og de vitenskapelige høgskolene. Distriktshøgskolene skulle ikke være universitetsfilialer, men samarbeidet skulle være tett mellom institusjonstypene gjennom utveksling av personale og gjesteforelesninger (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 10). Den største forskjellen fra universitetene var at distriktshøgskolene ikke skulle ha som program å drive forskning, men undervisningen skulle være forskningsbasert, noe som skulle ivaretas gjennom tett samarbeid med universitetene og de vitenskapelige høgskolene.

Det skjedde strukturendringer i andre land innen postgymnasiale utdanningstilbud (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 7). Det var en tendens til kortere og mer intensiverte utdanningstilbud basert på artiumnivå som kunne svare på arbeidslivets behov.

Som i dag var det på slutten av 1970-tallet et problem at mange studenter i høyere utdanning (dvs. på universitetene og de vitenskapelige høgskolene) falt fra/ga opp underveis i studiene. Dette skulle også opprettelse av distriktshøgskolene være med å løse. Argumentasjonen var

at studentene måtte fordeles på ulike utdanningsveier som var riktige ut fra den enkelte students og samfunnets synspunkt. Dette skulle også gi reduserte kostnader.

Departementet uttrykte at lokaliseringsdiskusjonen rundt distriktshøgskolene var distriktspolitikk. Distriktshøgskolene skulle gå godt inn i det lokale miljøet, bygge videre på tradisjoner i miljøet og være med å føre tradisjonene videre. Men de skulle også tilføre nye impulser til det lokale kulturmiljøet (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 12). Distriktshøgskolesaken var en samarbeidssak mellom sentrale styresmakter og styreorgan ute i distriktene (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 21-22). Man var opptatt av hvordan distriktene skulle være med å påvirke studietilbudene. Distriktene skulle komme med ønsker om og idéer til nye utdanningsformer, og det skulle være et tett samarbeid med eksterne aktører, bedrifter, lokalt næringsliv. Når det gjaldt gjennomføring av det studieprogrammet som sentrale og lokale instanser i samarbeid la opp for den enkelte distriktshøgskole, mente departementet at det skulle være minst mulig sentraldirigering, men departementet skulle gi råd, veiledning og sørge for erfaringsdeling. Finansiering ble diskutert mellom stat, fylke og kommune, og departementet mente det var rimelig at regionene der det skulle etableres distriktshøgskoler satset noe.

I stortingsproposisjonen nevnes «Aksjonsnemnd for distriktshøgskolane» som hadde blitt opprettet av bl.a. Norges Bondelag, Noregs Mållag og Norges Ungdomslag (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 20). Aksjonsnemndas innspill til departementet er sitert i proposisjonen til Stortinget. Her er noen korte utdrag som viser at man var opptatt av utviklingen av bygdene og bygdenes stilling i forhold til byene:

«I åra etter krigen har sterke sentraliseringstendenser svekka bygdene økonomisk, sosialt og kulturelt i høve til byane. (...) Distriktshøgskulane må vere med å fremje jamstelling mellom by og bygd. Skulane tener ikkje dette føremålet dersom dei berre blir lagde til bysentra. (...) Vi vil også peike på kor viktig det er for bygdene reint allment at det fins folk i fylkes- og riksadministrasjonen med syn for dei særegne problema i bygdene og i utkantstroka. Dette fremjar ein best ved at dei som tek utdanning ved distriktshøgskulane, held fast ved kulturgrunnlaget sitt og får høve til å utdjupe forståinga for dette i skuletida.» (s. 20)

Departementets kommentar til dette var at man sa seg enig i at «distriktshøgskolane skal vere med å fremje jamstelling mellom bygd og by» (s. 20), og man så det som viktig at det finnes byråkrater/administratorer med bakgrunn fra bygda siden mye av «det vi reknar for verdifulle særdrag ved nasjonal kultur har sitt grunnlag i og blir halden oppe av bygdekulturen vår» (s. 20). Departementet pekte også på at «kulturelle skiljelinjer i folket

slett ikkje alltid vil falle saman med, men ofte gå på tvers av skiljet mellom bygd og by» (s. 20). Derfor mente departementet at distriktshøgskolene «må vere med å skape vørnda for dei gode tradisjonar i kulturarven vår, samstundes som dei må ta sikte på å gje utsyn og formidle nye impulsar» (s. 20).

Viktige momenter i diskusjonen rundt hvor distriktshøgskolene skulle plasseres var tilgang på lærerkrefter, «kritisk masse» (departementet mente at man ikke kunne legge en distriktshøgskole «kvar som helst») og distriktpolitikk (en distriktshøgskole kunne få «mange positive verknader på staden og for distrikta omkring») (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 17-19). Ottosenkomiteen foreslo å dele landet i 12 regioner for postgymnasial utdanning: 1. Oslo (Oslo, Akershus, Buskerud), 2. Bergen (Bergen, Hordaland, Sogn og Fjordane), 3. Trondheim (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), 4. Tromsø (Troms og Finnmark), 5. Østfold, 6. Hedmark, Oppland, 7. Vestfold, 8. Telemark, 9. Agder, 10. Rogaland, 11. Møre og 12. Nordland. De fire første var universitetsbyer. «Det er ikkje trulig at det blir skipa universitet i nokon av dei andre regionane på lenge,» slo komiteen fast (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 19). Departementet var usikker på Ottosenkomiteens forslag, og så det som et foreløpig arbeidsgrunnlag i prøveperioden

Interessen for det nye skoleslaget var svært stor ute i distriktene, og mange kommuner meldte interesse for å ha prøvedrift av distriktshøgskoler (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 27). Departementet mente at mye talte for prøvedrift på sentrale steder med tilgjengelig personell og ressurser. Samtidig ønsket man å prøve ut hvordan en distriktshøgskole kunne fungere i en region med vekstproblemer. Det kunne også være ønskelig med «impulsar og tradisjonar frå bygdemiljø» (s. 28). Valget falt til slutt på tre steder: Stavanger, Kristiansand og Møre og Romsdal. De to første pga. at det i flere år hadde hatt tilbud om postgymnasial utdanning.

Spredning vs. konsentrasjon av postgymnasial utdanning ble diskutert, og man så muligheten for et paraplysystem (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 19). Ottosenkomiteen mente at man ikke nødvendigvis måtte samle alt på ett sted, men konsentrasjon skulle tilstrebes. Departementet ønsket å høste erfaringer fra prøvevirksomheten og ha «for auga kostnadane ved utdanninga når det gjeld løysingane ein finn fram til» (s. 19).

Det ble foreslått å etablere et sekretariat for det enkelte distriktshøgskolestyre ledet av en tilsatt direktør (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 24) som skulle ha en lederfunksjon i forhold til undervisningsvirksomheten. Sekretariatet skulle bygges ut med tjenestemenn etter behov.

Økonomisk/administrativ-utdanning kom raskt på plass som aktuelt studie for prøvedrift. Dette ble sett som en viktig og relevant utdanning både av sentrale styresmakter, organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1969, s. 26). Dette skulle hjelpe fram veksten i distriktene, ikke minst når det gjaldt primærnæringene og industrien, men også skipsfartsnæring og sosial sektor. «Tilgang på folk som kan ta mellomlederstillinger og leiande stillingar i små og mellomstore verksemdar, vil vere til stor vinning for den økonomiske stabilitet og vekst mange stader i landet,» (s. 27) mente departementet.

4.2 NOU 1988:28 Med viten og vilje

Ca. 20 år etter opprettelse av distriktshøgskoler ble Hernesutvalget oppnevnt av regjeringen Brundtland II i 1987 for å «vurdere mål, organisering og prioritering når det gjelder høyere utdanning og forskning fram mot år 2000-2010» (Hernesutvalget, 1988, s. 228). Utvalgets mandat var å finne en samlende referanse for utviklingen av UH-sektoren de neste 20-25 år. Det var behov for internasjonalisering, nytenkning når det gjaldt organisering og studietilbud, flere inn i høyere utdanning og bedre gjennomstrømming. Når det gjaldt styring av sektoren, ble det sett behov for delegering av fullmakter, men også virksomhetsplanlegging for bedre ressursutnyttelse. Utvalget skulle vurdere formene for samarbeid, arbeidsdeling og konkurranse mellom institusjonene, grunnforskningens vilkår og institusjonenes interne organisering, ledelse og styring.

Utvalgets 11 medlemmer leverte sin innstilling i september 1988, NOU 1988:28 *Med viten og vilje*.⁵ Innstillingen var i hovedsak enstemmig. Utvalgets mandat var å utrede høyere



⁵ Regjeringen eller et departement kan nedsette et utvalg eller en arbeidsgruppe som får i oppdrag å utrede ulike forhold i samfunnet. Utredningene kan komme som NOU (Norges offentlige utredninger) eller som en rapport. (www.regjeringen.no)

utdanning, men i innstillingen har man et helhetlig perspektiv på utdanningen, fra grunnskole til forskerskoler, og det ble foreslått en rekke tiltak for alle skoletrinn. Utvalget ble ledet av professor i sosiologi Gudmund Hernes. Han hadde over mange år engasjert seg sterkt i utvikling av norsk utdanning. I mange vestlige land var debatter rundt utdanningspolitikk på 1980-tallet preget av bekymringer for at kvaliteten i skolen og kunnskapsnivået var synkende (Thuen & Vaage, 2004, s. 355-356). Utdanningssystemet klarte ikke svare på kravene til et høyteknologisk samfunn. I alle politiske partier var det enighet om at «the key to future economic prosperity» lå i utdanningssystemet.

Status for UH-sektoren da Hernesutvalget startet sitt arbeid var ca. 200 institusjoner innen høyere utdanning, inkludert private høyskoler med underavdelinger (Hernesutvalget, 1988, s. 228). De 10 største institusjonene hadde over halvparten av studieplassene, mens 3/4 av institusjonene hadde under 400 studenter. Av ca. 50 helsefaghøyskoler som til sammen hadde ca. 7600 studenter og ca. 880 stillinger, var det bare 14 institusjoner med over 200 studenter og kun 18 med over 20 stillinger i 1987 (Hernesutvalget, 1988, s. 143). Det var altså en relativt fragmentert sektor. Ottosenkomiteen hadde satt et minstemål på 500 studenter og normalstørrelse på 1500-4000 studenter for de nye distriktshøgskolene (Hernesutvalget, 1988, s. 107). De fleste nye institusjonene kom som resultat av oppgradering og omdøping – ved at gamle institusjoner fikk høyskolestatus. Der Ottosenkomiteen hadde ønsket regional konsentrasjon, hadde man fått lokal spredning. Stortinget hadde ikke gått for Ottosenkomiteens forslag om regionale studiesentra. Dette ble bare etablert to steder, i Stavanger og Bodø. I stedet for komplementære institusjoner, hadde det utviklet seg to parallelle sektorer – universiteter og høyskoler/regional sektor – som i stor grad konkurrerte med hverandre. Et hovedproblem som Herneskomiteen skisserte var at antall institusjoner sto i strid til mål som faglig styrke, soliditet og kvalitet (Hernesutvalget, 1988, s. 112-114). Nå var det ikke bare høyere utdanning i distriktene som var fragmentert. Hernesutvalget trakk fram at Det medisinske fakultet ved Universitetet i Oslo var organisert med 106 enheter eller institutter, og var spredd på ca. 30 forskjellige steder rundt i Oslo. Det var 28 høyskoler bare i Oslo/Akershus der 8-10 hadde under 100 studenter og den minste kun 10 ansatte. 115 av 201 institusjoner på høyere nivå lå i de fire universitetsfylkene.

Utvalget formulerte fire generelle utfordringer når det gjaldt høyere utdanning og forskning (Hernesutvalget, 1988, s. 112): 1) Kunnskapseksplisjon fordret kompetanseheving, 2) skjerpet internasjonal konkurranse krevde forsterket innsats, 3) ungdomskullene ble mindre

og 4) det var økende knapphet på faglig personale. Løsningen som ble foreslått var Norgesnett, et nettverk for UH-sektoren med nye og mer omfattende samarbeidsrutiner.

Hernesutvalget var opptatt av identitet, historie og tradisjon. Et problem som ble skissert var at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent og klarer ikke å utnytte evnene hos befolkningen (Hernesutvalget, 1988, s. 7). Uten endringer ville folket være underutdannet og forskningen underbemannet «for de ytelser som kunnskapssamfunnet krever» (s. 7). Det målet utvalget satte for utdanning og forskning var at mennesket skal «vinne erkjennelse om seg selv og sin situasjon, sin egen natur og naturen rundt» (s. 181). Det er et indre driv i oss som gjør at vi ønsker å utforske det ukjente. Utvalget så det som en hovedoppgave for norsk kunnskapspolitik «å utvikle bedre ferdigheter av befolkningens evner» (Hernesutvalget, 1988, s. 21). Mindre årskull gjorde det nødvendig å rekruttere nye grupper, få flere til å begynne å studere, studentene måtte ta med seg bedre arbeidsvaner fra videregående skole og studentene måtte tas bedre hånd om når de starter på studiene. Utvalget var opptatt av studiefinansiering og studentvelferd (heltidsstudenten må gjenreises) også i et likestillingsperspektiv og for å rette opp den sosialt skjeve rekruttering til høyere utdanning.

Utvalget så det som et problem at kvaliteten i utdanningssystemet ikke var god nok og grunninvesteringene ikke godt nok utnyttet pga. for små bevilgninger (Hernesutvalget, 1988, s. 7-21). Her var løsningen noe mer midler og målstyring og resultatbevissthet inn i sektoren.

Utvalget startet sitt arbeid året etter at Brundtlandkommisjonen la fram sin sluttrapport der globale miljøproblemer var presentert (Brænd, 2009). De globale utfordringer verden sto overfor med store, raske endringer og vanskelige utfordringer opptok utvalget (Hernesutvalget, 1988, s. 12-14). For disse problemene ble kunnskap sett som løsningen, og alle fag, inkl. humaniora skulle bidra. Norske forskere måtte være del av et internasjonalt vitenskapelig miljø og internasjonale kunnskapsnettverk, for passivitet ville føre til provinsialisme.

Et problem utvalget løftet fram var at kunnskapseksplorasjonen skapte økende problemer med å holde seg ajour og bevare overblikk (Hernesutvalget, 1988, s. 9-11). Løsningen var at hele utdanningssystemet – fra grunnskole til universitet – skulle vektlegge basiskunnskaper. Det måtte legges sterkere vekt på fellesvitenskapelige verdier og livslang læring. Dette mente utvalget var fundamentet for forståelse. Dette hang også sammen med utvalgets vektlegging

av grunnforskningens betydning og universitetene som bærere av europeisk tradisjon (Hernesutvalget, 1988, s. 16). Grunnforskningen skulle bidra til bærekraftig utvikling og innsikt om «individ, samfunn, medisin og natur» (s. 181-184). I utvalgets omtale av grunnforskningen ble det brukt et rikt, nesten panegyrisk språk.

Utvalget påpekte at måten politikken utformes på, kunne skape problemer:

*«Langtidsresultatet av en serie små avgjørelser som hver for seg er fornuftige, kan bli slik at de ikke ville vært tatt om følgene kunne vært vurdert under ett.»
(Hernesutvalget, 1988, s. 19-20)*

For å komme vekk fra disse ad-hoc-beslutningene, mente utvalget at løsningen var å legge opp «en fast, felles ramme, som de enkelte beslutninger og rekkefølgen av dem kan holdes opp mot» (s. 20). Et gjennomgående problem utvalget diskuterte var at det er for mange og små institusjoner med for dårlig samarbeid seg i mellom (Hernesutvalget, 1988, s. 19-21). Løsningen var strukturendring: konsentrasjon med klarere ansvarfordeling mellom grunnforskningsinstitusjonene (med ansvar for forskerutdanning) og de regionale sentra (med ansvar for mer yrkesrettet utdanning og regionrettet anvendt forskning). Hovedfag skulle tilbys på universitetene. I høgskolesektoren skulle det være regional spesialisering – alle burde være best på noe. Denne løsningen hadde konsekvenser for styring, der Kunnskapsdepartementet måtte få ansvar for den nasjonale styringen, samt ansvar for å godkjenne nye studietilbud, grader og rammer for opptak til studiene. Miljøene måtte være så store at de kunne gi varierte studietilbud og bred nok kompetanse blant de ansatte. Det måtte finnes en balanse mellom autonomi for lærestedene og nasjonal samordning og politisk styring. Lærestedene måtte få frihet til å forvalte midler, samtidig som funksjon og oppgaver ble tilpasset resten av sektoren. Ut fra dette anbefalte utvalget opprettelse av Norgesnett, som skulle sørge for arbeidsdeling og samarbeid i sektoren. Dette sammen med styrking, samlokalisering og sammenslåing skulle gi den nødvendige konsentrasjon.

Et annet problem som skulle løses gjennom endring av organisering var dårlig kvalitet på forskeropplæringen. Det var også mål om å øke indre produktivitet og trivsel (Hernesutvalget, 1988, s. 22). Endret organisering skulle også gi bedre administrative systemer og styringssystemer, styrke faglig ledelsesfunksjoner, styrke målstyrt ledelse ved bedre rutiner, gi enklere beslutningsrutiner og mer delegering. Doktorgradsutdanning skulle få en annen organisering med klarere struktur, klart ansvar og forpliktende veiledning (Hernesutvalget, 1988, s. 97-105). Doktorgradsutdanning ble sett som en hovedoppgave for grunnforskningsinstitusjonene i miljøer med tilstrekkelig størrelse og stabilitet. Problemet

var at kandidatenes studievilkår, opplæring og veiledning var for varierende. Utvalgets løsning var en velorganisert ramme rundt forskerutdanning i forskerakademier. Også ansatte ved de regionale høyskolene skulle kunne knyttes seg til disse for å utnytte «det talent som finnes ved de regionale høyskolene» (s. 104). Utvalget så det som viktig med egne tiltak rettet inn mot kvinner.

Utvalget poengterte at ungdommenes valg i stor grad var styrt av tilbudet i regionen (Hernesutvalget, 1988, s. 37-47). Rekrutteringen var spesielt dårlig i Finnmark og kommuner i de indre delene av Sør-Norge (der også rekrutteringen til videregående opplæring var svak). Utvalget erkjente at spredning av institusjonene bidro til å styrke rekrutteringen i høyere utdanning. I utvalgets grafiske framstilling av høyere læresteder og antall studenter ved dem, var hele Hedmark og Oppland et hvitt felt på kartet. På dette tidspunktet visste man lite om studentenes gjennomføringsgrad. Man pekte også på problemet med å lage gode, pålitelige prognoser for arbeidskraftbehovet i samfunnet. Løsningen var prognoser for minimumsbehov, og mer generell utdanning som kunne gi videre spesialisering til flere yrker.

Hernesutvalget var bekymret over studiekvaliteten ved UH-institusjonene med løse faglige opplegg og privatisert undervisning (Hernesutvalget, 1988, s. 84-88). Utvalget mente det var nødvendig med forbedring av undervisningskvaliteten, bl.a. gjennom å bedre de ansattes pedagogiske kvalifikasjoner. Det var behov for klarere indikatorer for studiekvalitet, rutiner for evalueringer av undervisning og studieplaner. Utvalget mente det også var nødvendig med forenkling av gradsstruktur og karaktersystem, og viste til at det innen EF var igangsatt et arbeid for harmonisering av de ulike lands og fags karakterskalaer, det som senere ble referert til som Bolognaprosessen.

Siden DH-proposisjonen hadde antall studieplasser i Norge økte fra ca. 30 000 i 1969 til 95 000 i 1987 (Hernesutvalget, 1988, s. 106). To nye universiteter, i Trondheim og Tromsø, var opprettet i tillegg til de regionale høyskolene. Utvalget mente det hadde blitt utviklet seg to parallelle systemer som utfylte hverandre og ga rom for spesialisering. Kvinner var brakt inn i høyere utdanning for fullt. Men fortsatt lå Norge etter andre sammenliknbare land. «Offentlige utredninger har spilt en sentral rolle i utformingen av utdanningssektoren gjennom sine forslag», (s. 106) slo utvalget fast. Hernesutvalget pekte på at Ottosenkomiteens forslag var at de regionale studiesentra skulle være et alternativ til universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Likevel var Ottosenkomiteens forslag blitt utvannet

gjennom at det i Stortingsmelding 35 (1975-76) ble slått fast at distriktshøgskolene kunne drive forskning, og at de regionale sentrene som skulle utgjøre høgskolene i stedet ble mer enn 200 institusjoner spredt utover hele landet. Det hadde skjedd en lokal spredning i stedet for en regional konsentrasjon, påpekte Hernesutvalget og viste til at OECD⁶ pekte på det samme i sin gjennomgang av norsk utdanningspolitikk i 1988. Utvalget mente at Ottosenkomiteens nedre grense på 500 studenter fortsatt var et fornuftig tall, og burde være retningsgivende minstestørrelse for de aller fleste høgskoler i den regionale sektor.

Hernesutvalget mente at prinsippet om at institusjonene skulle ha ulike, komplementære oppgaver fortsatt skulle gjelde (Hernesutvalget, 1988, s. 108-109). Rollefordelingen måtte være klar, samtidig som samarbeidet mellom institusjonene måtte styrkes. Løsningen var Norgesnett, et integrert nettverk for høyere utdanning og forskning, som skulle bygge på to hovedprinsipper: Utbygging av knutepunkter og utvidelse av forbindelseslinjer. For å få til dette, var det nødvendig med konsentrasjon. Dette ville gi miljøer med faglig tyngde og bredde, noe som også ville gi strukturelle forutsetninger for institusjonell omstilling. Det ville gjøre miljøene mer robuste. Målet var også at den enkelte institusjon skulle bli nasjonalt tyngdepunkt på sitt spesialfelt, lokalt utformet og farget. Man skulle vekk fra at alle fylker skulle dekke alle felt innen høyere utdanning. Norgesnett skulle sikre nasjonal integrering og funksjonell spesialisering der sambandslinjer sørget for strømmer av studenter og faglig personale. Dette skulle motvirke isolasjon og «intellektuell innavl» (s. 109).

Utvalget konkluderte med at det ikke var ressursgrunnlag for etablering av flere universiteter i Norge, verken personalmessig eller økonomisk (Hernesutvalget, 1988, s. 110).

Et overordnet problem var at det var for mange institusjoner, noe som sto i motsetning til utdanningspolitiske mål som faglig styrke, soliditet og kvalitet (Hernesutvalget, 1988, s. 112-115). Utvalget erkjente at det høye antall institusjoner kom pga. ønsket om å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for flere, Dessuten ønsket ulike yrker, profesjoner og delvis livssyn, samt fylker og fylkeskommuner å få etablert *sine* skoler. I tillegg til mer samarbeid gjennom Norgesnett, mente utvalget at løsningen var sammenslåing og samlokalisering. Større miljøer ville gi kvalitativt sterkere faglige miljøer, bedre styring og bruk av administrative ressurser og bedre utnyttelse av fysiske ressurser. Utvalget hadde noen motforestillinger mot sammenslåing. Dette ville møte motstand hos yrkesgruppene og

⁶ OECD, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, ble etablert i 1961 og består i utgangspunktet av vesteuropeiske land samt Canada og USA. (www.snl.no)

lokalpolitikken. Sammenslåing ville bety at skoleslag med sine studietradisjoner og indre kultur ville måtte gi opp rettigheter. Akademia er konsensusorientert, slo utvalget fast. Status quo-kreftene vinner fram

«Enkelt sagt har det organisatoriske problem for høyere utdanning og forskning i Norge vært dette: Det politiske ønske om spredning av kompetanse kommer i konflikt med det faglige ønske om konsentrasjon for kvalitet.» (Hernesutvalget, 1988, s. 118):

Utvalget vurderte ulike modeller for sammenslåing, funksjonsmodellen, fakultetsmodellen eller høgskolesentermodellen (Hernesutvalget, 1988, s. 116). Definisjonen på sammenslåing ble samlokalisering og nærmere faglig samarbeid og integrering. Utvalget kom med forslag til sammenslåing, evt. tettere samarbeid mellom konkrete institusjoner, forslag utvalget mente burde utredes nærmere. Hedmark, Oppland, Telemark og Nord-Trøndelag ble ikke nevnt.

Utvalget påpekte at UH-sektoren var en av de største sektorene staten hadde ansvar for med 12 000 ansatte, ca. 200 institusjoner og ca. 95 000 studenter (Hernesutvalget, 1988, s. 130-133). I en tid med strengere krav til fornuftig bruk av ressurser og klarere dokumentasjon på oppnådde resultater, mente utvalget at det var viktig å finne en balanse mellom institusjonenes selvråderett og autonomi til å disponere ressursene og behovet for en nasjonal styring av sektoren og en nasjonal politikk. Utvalget mente det var et problem at ressursene ble utnyttet for dårlig, men også at den politiske, nasjonale styringen var for detaljert. Utvalget gjorde en vurdering av om UH-institusjonene skulle bli stiftelser, noe som ville gi dem mer frihet, men landet på at det ikke var hensiktsmessig å endre tilknytningsform. Det var i gråsonene mellom institusjonene at behovet for nasjonal styring kom inn, mente utvalget. Dimensjonering måtte baseres på nasjonale avveininger, geografiske, demografiske, sosiale, næringsmessige og faglige hensyn. Sektorens ressurser måtte ses under ett, og departementet måtte styre konkurransen. Tidligere hadde sektoren blitt styrt gjennom stillingshjemler, men nå hadde institusjonene større frihet i disponering av personalressurser. Utvalget mente at løsningen på dårlig ressursutnyttelse måtte være at sektoren måtte gå fra budsjettstyring til målstyring (Hernesutvalget, 1988, s. 140). Institusjonene hadde behov for å lære av sine erfaringer for å oppnå bedre resultater. Forbedring av resultater var nødvendig for å heve kvaliteten på studiene, forskningen og generell faglig standard og gi institusjoner som kunne møte samfunnets behov. Dette var kjernen i den ledelsesfilosofi og institusjonskultur som utvalget anbefalte for institusjonene i UH-sektoren. Det måtte etableres prosedyrer for måling av resultater, prosedyrene måtte

evalueres, man måtte sette mål, legge planer for aktiviteter og som resultatene skulle vurderes i forhold til. Samtidig skulle det være utstrakt indre akademisk og faglig selvstyre, mente utvalget, uten at dette ble nærmere forklart.

Det var startet arbeid med en ny universitetslov, og Hernesutvalget mente den burde være felles for universiteter og høyskoler (Hernesutvalget, 1988, s. 141-142). Utvalget hevdet det var betydelige svakheter med dagens organisasjonsstruktur. Funksjonsfordelingen mellom de ulike beslutningsnivåer var uheldig. Det var for mye detaljfokus på toppen og for lite daglig myndighet lavere i systemet. Dette ga lange, tidkrevende beslutningssløyer, og saker som fløt opp og ned i systemet. Faglige beslutninger ble ofte tatt langt unna fagmiljøene. De mange beslutningsorganer gjorde at for mange var med på for mye. Det akademiske liv var blitt byråkratisert, og der administrative rutiner ved f.eks. Universitetet i Oslo var normert til 6-7 % av arbeidstiden, var reell tidsbruk 21 % i snitt. Det var også et problem med uklar ansvarsfordeling mellom fag og administrasjon, og for mange enheter, dvs. institutter på universitetene og institusjoner (dvs. høyskoler) var for små. Løsningen, mente Hernesutvalget, var færre, større institutter og institusjoner, minstestørrelse på ca. 20 faglige tilsatte, reduksjon av antall beslutningsledd, større delegering til administrasjonen, slanking av saksmengden og færre møter.

Hernesutvalget mente det var viktig at alle grupper tilsatte og studenter var sikret bred representasjon i kollegiale organer, samtidig som man så problemer med de samme organene (Hernesutvalget, 1988, s. 141-142). Det var vanskelig å ta upopulære avgjørelser, og det kunne oppstå konflikter og spenninger i og mellom fagmiljøer. Valgordningene var omstendelige. Det ble anslått at ved Universitetet i Bergen var det beregnet et administrativt apparat på 2 årsverk for å avvikle valg til kollegiale organer. Det fantes parallelle styringsorganer i institusjonen: På den ene siden kollegiale organer og på den andre, systemer hjemlet i hovedavtalen, hovedtariffavtalen m.m..

Utvalget mente det var behov for reformer også i den faglige ledelsesfunksjon, der demokrati og konsensus måtte balanseres mot styrking av faglig ledelse (rektor, dekanus, bestyrer) (Hernesutvalget, 1988, s. 144-145). Det vanlige i sektoren var valgt rektor, men enkelte høyskoler hadde tilsatt rektor. Delt ledelse vs. enhetlig ledelse ble diskutert. Ledelsen skulle virke for «kollegialitet og trivsel, slik at arbeidsmoral, samhold og motivasjon heves,» (s. 144-145) mente utvalget. Samtidig slo utvalget fast at den faglige ledelsen måtte målstyres med spesifiserte og etterprøvbare mål for både undervisning og forskning. Ressurser skulle

styres etter målsetning. Mål skulle konfronteres med resultater, og dette måtte få konsekvenser for videre planlegging og ressursfordeling. Læringssløyfer og målstyring i institusjonene måtte innebære at de som hadde ansvar også fikk de nødvendige virkemidlene for å oppnå oppsatte mål, og at avvik fra målene ble påpekt og rettet. Medarbeidersamtaler ble sett som viktige.

Styring ble sett som forskjellig i regional sektor og universitetssektoren (Hernesutvalget, 1988, s. 149-151). I de regionale høgskolestyrene hadde eksterne representanter flertall, og de eksterne ble oppnevnt av KD etter forslag fra fylkeskommunen. Det var ellers stor variasjon i organisering i høgskolesektoren. Utvalget mente valgt rektor og ansatt direktør ville passe for de fleste høgskolestyrer. I universitetssektoren mente utvalget at det viktigste var å få færre og større institutter, med minstestørrelse på 20 vitenskapelig ansatte.

Personalpolitikk og stillingssystem ble diskutert av Hernesutvalget, og det skulle også bli et tema for Stjernøutvalget og har blitt diskutert helt fram til i dag. Ved opprettelse av distriktshøgskolene hentet de mønstre for dette fra universitetene (Hernesutvalget, 1988, s. 155-158). *Førsteamanuensis* ble f.eks. tatt i bruk, men opprykk til førsteamanuensis skjedde etter ulike reglementer for de to institusjonstypene. Hernesutvalget så det som et problem at stillingssystemet var inkonsistent, med en stillingsstruktur som ikke sto i klart forhold til institusjonenes funksjoner. Det kunne ikke være ulike kompetansekrav til stillinger på samme nivå og med samme tittel. Universitetene og distriktshøgskolene hadde ikke tradisjon for arbeidsplikter forankret i instruks, mens resten av de regionale høgskolene hadde lesepliktsordninger som liknet de som man fant ellers i skoleverket. Dette viser altså forskjeller også innad i det regionale systemet. Utvalget mente at det var behov for stillingsinstruks for alle stillinger i UH-sektoren, noe som også departementet ønsket. Hernesutvalget mente staten var i posisjon for å endre dette nå som det var forhandlinger om å ta over ansvar for mange regionale høgskoler fra private, kommuner eller fylkeskommuner. Arbeidsdelingen mellom universiteter og høgskoler ble bare delvis gjenspeilet i stillingsstrukturen. Utviklingen hadde ikke blitt formet etter en samlet plan, men systemet hadde kommet som et resultat av enkeltbeslutninger truffet over tid, skriver utvalget. Fram til nå hadde stillingene vært plassert og definert i budsjettproposisjonen, men dette hadde blitt gjennomhullet etter hvert. Det var ingen entydig kobling mellom kompetanse og stilling. I 1985 ble f.eks. dosentene i universitetssektoren gjort om til professorer, men ikke alle var professorkompetente. På den andre siden satt førsteamanuenser med professorkompetanse. Løsningen som utvalget kom opp med var sentrale retningslinjer som

skulle være felles for hele sektoren. I disse måtte undervisningsstillinger og kombinerte forsknings- og undervisningsstillinger skilles. Ledelses styringsrett måtte tydeliggjøres, og det var behov for instruks for tilstedeværelse. Opprykksregler, særlig til professor, måtte endres, mente utvalget, og stillingen *førstelektor* ble introdusert.

Hernesutvalget skulle vurdere «hvilke kvalitative og kvantitative mål som bør settes for norsk forskning fram mot år 2000-2010» (1988, s. 178-180). Utvalget beskrev en del kjennetegn ved forskningsmiljøer av høy kvalitet, f.eks.:

«Et forskningsmiljø har høy kvalitet når det er nyskapende, gir byggemateriale for andre forskere, og når det fremelsker søking, læring og innsats. Kvaliteten er høy når bidragene er originale, når de fanges opp og blir tankeverktøy for andre, når miljøet er produktivt og omgangsformene mellom medlemmene er kollegiale, konstruktive og kritiske.» (s. 178)

Det var i liten grad kvantifiserbare, målbare indikatorer utvalget satte opp, noe som skulle komme i stor grad senere. Utvalget mente at forskning bygde på prinsippet om kvalitetsvurdering ved kollegial kritikk, og at det meste var rettet mot individer: fagfellelvurdering av avhandlinger, vurdering av arbeider sendt inn til publisering, komiteer for ansettelse og opprykk osv.

Utvalget mente at forskernes faste miljøer måtte styrkes og foreslo å etablere sentre for høyere studier (Hernesutvalget, 1988, s. 185). Det ble vist til liknende sentre ved Princeton University og Stanford University, og at det var en trend internasjonalt å etablere slike sentre.

Utvalget diskuterte også oppdragsforskningen (s. 191-209). Veksten i denne og etablering av randsoneinstitusjoner i UH-sektoren, hadde skapt en noe uryddig situasjon i forhold til lærestedenes primæroppgaver innen undervisning og forskning, mente utvalget. Det var behov for ryddigere forhold rundt denne virksomheten, også for å sikre ryddigere kontrakter og åpen publisering av resultatene. Utvalget mente det var en manglende evne i institusjonene til å kommersialisere innovasjoner. Ekstern finansiering ble sett som viktig (26 % av totale FoU⁷-midler i 1985). Utvalget kom i liten grad med konkrete løsninger, men mente at samarbeid med samfunns- og næringsliv måtte støtte opp om institusjonenes hovedoppgaver innen undervisning og forskning.

⁷ FoU betyr forskning og utviklingsarbeid.

Utvalget pekte på at FoU-bevilgningenes andel av BNP (1,62 %) var lavere i Norge enn land det var naturlig å sammenlikne med (Sverige, 2,90 %), og at ressursinnsatsen i Norge ikke hadde holdt følge med veksten i antall studenter (Hernesutvalget, 1988, s. 204-208). Det fantes liten oversikt over finansieringsstrømmene i UH-sektoren, og statistikken var ikke dekkende. Løsningen til utvalget var mål- og resultatstyrt ledelse, ny organisering gjennom sammenslåinger og opprettelse av Norgesnett. Reformene i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet hadde gitt institusjonene mer autonomi når det gjaldt hvordan ressursene skulle benyttes. Utvalget mente det var behov for årlig realvekst på minst 5 % de nærmeste årene (Hernesutvalget, 1988, s. 227).

4.3 NOU 2008:3 Sett under ett

Stjernøutvalget ble oppnevnt av regjeringen Stoltenberg II 24. mai 2006 og leverte sin innstilling 22.1.2008 (Stjernøutvalget, 2008). Utvalget skulle utrede den videre utviklingen innen høyere utdanning med et tidsperspektiv på 10-20 år, og foreslå tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler kunne bidra til å møte samfunnets behov og sikre god ressursutnyttelse. Utvalget ble nedsatt av kunnskapsminister Øystein Djupedal. Han gikk av i oktober 2007, og Tora Aasland tok over som forskningsminister.



Hernesutvalgets innstilling fikk raskt politisk betydning, bl.a.

som et viktig grunnlag for den såkalte høyskolereformen i 1994 da utvalgets leder Gudmund Hernes var blitt kirke- utdannings- og forskningsminister. Gjennom sammenslåing ble 98 mindre høyskoler med ulike eierforhold til 26 nye statlige institusjoner. Det ble ikke lagt til grunn noe gjennomgående prinsipp for sammenslåingene. I noen fylker ble de én høyskole, og i andre flere. Noen institusjoner fortsatte som før, f.eks. Lillehammer. Nedlegging av studiesteder var aldri noe tema. Flere høyskoler ble etter hvert blir samlokalisert, mens andre fortsatte som flercampusinstitusjoner. Det skulle likevel vise seg at det var vanskelig å få til den planlagte arbeidsdelingen mellom institusjonene, Norgesnett, i praksis (Stjernøutvalget, 2008, s. 44-47). Det ble lagt ned et stort arbeid for å kartlegge studietilbud, standardisere fagbetegnelser og utvikle innpassings- og overgangsordninger. Stjernøutvalget skriver at særlig høyskolene opplevde at det ble et nytt og bedre samarbeid mellom

institusjonstypene. Det kom felles stillingsstruktur og opprykksordning for professor for UH-sektoren. Det ble også slått fast at forskningstid for høgskoleansatte ikke hadde begrensinger, og høgskolene kunne tilby hovedfag på noen områder. Mye av dette kom etter Stortingsmelding 40 (1990-91) *Fra visjon til virke: Om høgre utdanning* (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 1991). I 1995 kom det felles lov for universiteter og høgskoler (unntatt private institusjoner).

Fram til 1997 styrte departementet i stor grad etablering og nedlegging av studietilbud, dimensjonering, adgangsregulering og intern organisering (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 1991, s. 47). Dette ble endret og myket opp noe i 1997 da Sentrumsregjeringen der Jon Lilletun ble kunnskapsminister. Stjernøutvalget pekte på at dette samsvarte med forvaltningspolitikken på 1990-tallet som var på vei fra detaljstyring til mer rammestyring. UH-institusjonene fikk gradvis økt myndighet til å etablere og legge ned studietilbud, og høgskolene fikk rett til å tildele doktorgrad hvis de kunne dokumentere tilstrekkelig faglig nivå. Første høgskole-ph.d. kom ved Høgskolen i Stavanger i 1999. I 2000 la Mjøsutvalget, der Tora Aasland var nestleder, fram sin innstilling, og denne la grunnlag for Kvalitetsreformen i UH-sektoren. Den innebar bl.a. ny felles gradsstruktur, nytt felles karaktersystem, nytt finansieringssystem med elementer fra resultatbasert finansiering og større frihet for UH-institusjonene. Etter at det i 2001 ble åpnet for endring av institusjonsstrategi, jobbet flere høgskoler mot å bli universitet (Stjernøutvalget, 2008, s. 54). De kvantitative kravene var fem mastergrader og fire doktorgrader. I 2005 kom en revidert UH-lov, og der var bestemmelser om arbeidsdeling mellom universiteter og høgskoler fjernet. Tre nye universiteter ble etablert: Universitetet i Stavanger og Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB, nå NMBU) fra 1.1.2005 og Universitetet i Agder høsten 2007. På den tiden Stjernøutvalget arbeidet, var det åtte andre høgskoler med ambisjoner om universitetsstatus. Stjernøutvalget oppsummerte utviklingen de siste årene på denne måten:

«Den offentlige politikken overfor høyere utdanning har til tross for svingninger når det gjelder omfanget av statlig styring vært preget av noen langsiktige og stabile trekk: skiftende Storting og regjeringer har steg for steg fattet vedtak som reduserer de historiske forskjellene mellom universiteter og høgskoler.» (Stjernøutvalget, 2008, s. 47)

På samme tidspunkt, påpekte Stjernøutvalget, var retorikken at universitetene og høgskolene skulle ha ulike roller og innretninger, slik at diversiteten i høyere utdanning ble bevart.

Det var nå 38 statlige høyere utdanningsinstitusjoner der 29 hadde færre enn 5000 studenter (Stjernøutvalget, 2008, s. 53). Det var 57 studiesteder med permanent lokalisert personale. 41 av disse hadde færre enn 200 studenter og 19 med færre enn 1000.

Stjernøutvalget leverte ikke en enstemmig innstilling. Marianne Harg, som på den tiden var president i fagforeningen Tekna, var enig med resten av utvalget i hovedutfordringene som ble skissert for UH-sektoren, men var ikke enig i tiltakene (Stjernøutvalget, 2008, s. 198-201). Hun mente strukturendringer ikke var svaret på de faglige utfordringene som institusjonene og det norske kunnskapssystemet sto overfor. Hun mente et fortsatt differensiert system ville være best og at kravene til å få universitetsstatus ikke burde reduseres. Stjernøutvalget (unntatt Harg) mente at det var nødvendig med et noe sterkere element av statlig styring for å gjennomføre en nasjonal politikk for UH-sektoren (Stjernøutvalget, 2008, s. 57).

Norske UH-institusjoner sto overfor nye utfordringer, mente Stjernøutvalget (Stjernøutvalget, 2008, s. 15). De internasjonale kravene til kvalitet økte. Institusjonene i UH-sektoren hadde fått økt betydning for økonomisk utvikling, velferd og miljø, samtidig som de skal være dannelsesinstitusjoner og ivareta nasjonens kulturelle og sosiale utvikling. Arbeidslivets behov for høyt kvalifisert arbeidskraft økte også. Den teknologiske utviklingen var rask. Det skjedde endringer i ungdomskullene, de unge ble trukket mot byene og det var et økende press for omstilling. Mange studiesteder slet med svak rekruttering, og utvalget pekte på at det var påvist sviktende kvalitet i sentrale utdanninger. Flere prosesser trakk i retning av spredning av utdanninger og fagmiljøer, samtidig som våre naboland satset på konsentrasjon av ressurser «for å sikre kvaliteten i høyere utdanning og for å møte den internasjonale konkurransen og utfordringene fra kunnskapsøkonomien» (s. 15). Et annet problem ifølge utvalget var fragmentering av utdanningstilbudet på master- og doktorgradsnivå. Dette ble forsterket av de kriteriene som gjaldt for akkreditering til universitet. Det hadde blitt opprettet 16 nye doktorgradsutdanninger siden 2000. Hvis alle høyskolene som planla å bli universiteter skulle oppfylle kriteriene, ville det komme enda 20-25. Stjernøutvalget mente dette også brøt med arbeidsdelingen mellom universitetene og høyskolene.

Stjernøutvalget vurderte i sin innstilling ulike tiltak for å fremme høyere kvalitet. Det slo fast at det ikke var mulig å gjenopprette et klart skille mellom universiteter og høyskoler. Det var nødvendig med balanse mellom behovet for «sterke fag- og forskningsmiljøer og

tilgjengelighet i utdanningstilbudet» (Stjernøutvalget, 2008, s. 15-16). Løsningen var større og mer robuste enheter ved å endre institusjonsstrukturen gjennom sammenslåinger. Utvalget foreslo en prosesstilnærming der alle statlige UH-institusjoner selv fremmet forslag om hvilke institusjoner de naturlig hørte sammen med. Etter dette måtte regjeringen ta stilling til den endelige institusjonsstrukturen. Ulike profiler for institusjonene kunne så utvikles i dialog med departementet etter råd fra et nytt organ bestående av internasjonale eksperter. Det ble foreslått å innføre nye virkemidler i finansieringssystemet for å bygge opp under institusjonenes profilering og arbeidsdeling. Stjernøutvalget ønsket generelt en sterkere statlig styring av sektoren.

Hvis denne løsningen, med sammenslåinger, ikke ble gjennomført, så utvalget behov for andre tiltak for å unngå fragmentering av doktorgradsutdanningen. Forslaget var å endre kravet for akkreditering til universitet til én ph.d., noe regjeringen Stoltenberg hadde gått inn for i 2000 og som var kriterium for opptak til European University Association (EUA). Utvalget pekte på at den definisjon som nå var gjeldende, var særnorsk, f.eks. minimum fem masterprogram og fire ph.d.-program (Stjernøutvalget, 2008, s. 90-97). Utviklingen var en rask økning i antall ph.d.-program på høyskoler med ambisjoner om å bli universiteter. Stjernøutvalget skisserte ulike løsninger innenfor den daværende institusjonsstrukturen, og endte (med unntak av Harg som ikke ønsket å gjøre det lettere for høyskolene å bli universiteter) opp med et forslag om å la EUA-kravet (om én ph.d.-utdanning) være førende sammen med en minstepørrelse for universiteter på 5000 studenter og et minstekrav i forhold til gjennomsnittlig antall kandidater pr. år på ph.d.-utdanningen.

Stjernøutvalget trakk fram trekanten stat – marked – sivilsamfunn, og plasserte UH-sektoren i skjæringspunktet mellom disse tre partene (Stjernøutvalget, 2008, s. 18-20). UH-sektoren var bare delvis styrt av forvaltningslogikk, mente Stjernøutvalget. Institusjonene hadde en dannende funksjon som var viktig for deres selvforståelse. Her trakk Stjernøutvalget, som Hernesutvalget, linjene tilbake til ideene Wilhelm von Humbolt formulerte tidlig på 1800-tallet. Dannelse som filosofisk og pedagogisk ideal, lærefrihet, en enhet av undervisning og forskning og forskning i ensomhet og frihet hadde lenge vært institusjonenes ideal, mente Stjernø. Nå hadde det vokst fram en spenning mellom det humboldtske ideal og de instrumentelle, praktiske sidene ved utdanning og forskning. Likevel var idealet, særlig forskningens frihet, dannelse og institusjonenes autonomi, viktig for selvforståelsen til særlig universitetene og de ansatte der, men også til en viss grad for høyskolene. Stjernøutvalget mente at skiftet fra dominansen til det humboldtske ideal kom på 60-tallet. Da ble

universitetenes kritiske og demokratiske rolle vektlagt. Institusjonene gikk fra professorstyre til representativt demokrati. Med økende individualisering på 1990-tallet, kom det nye utfordringer for dannelsesbegrepet. Utdanning og vitenskaps praktiske og økonomiske nytteverdi ble viktigere. Stjernøutvalget mente Ottosenkomiteens forslag var en økonomisk-rasjonell løsning på økt tilstrømming til høyere utdanning og behov for utdannet arbeidskraft, mens Hernesutvalget var mer opptatt av høyere utdannings dannende rolle. Også Mjøsutvalget tok opp dannelsesaspekter, humanioras betydning og etiske utfordringer, men dette hadde en mindre framtrekkende rolle enn instrumentelle og økonomiske aspekter. Mjøsutvalget forskjøv fokuset fra sivilsamfunnet og det offentlige til markedet og brukte et markedsorientert språk, mente Stjernøutvalget.

I 2000 kom Lisboaerklæringen der EU satte seg som mål å bli «den kunnskapsbaserte økonomien med sterkest konkurranseevne og sosial integrasjon i verden innen 2010» (Stjernøutvalget, 2008, s. 21). I dokumentet var det en skepsis mot humboldtske universitetsverdier, mente Stjernøutvalget. Bolognaprosessen var noe mer nyansert på dette punktet og framhevet at studentene skal bli aktive borgere i et demokratisk samfunn. Londonkonferansen i 2007 var et forsøk på å beskrive UH-sektorens rolle på en måte som forente de instrumentelle og de dannende aspektene, og for Stjernøutvalget var dette en hovedutfordring. Dannelsesbegrepet var viktig for utvalget som satte opp noen felles verdier som de mente et moderne dannelsesbegrep burde inneholde, bl.a. saklighet, kritisk evne og bredt perspektiv, liberalitet, toleranse, demokrati.

Danmark hadde nettopp vært igjennom en statlig styrt omstrukturering (sammenslåing, konsentrasjon) av universitetene og forskningsinstituttene, og Finland hadde liknende planer, selv om endringene der skulle skje frivillig og ut fra institusjonenes egne valg (Stjernøutvalget, 2008, s. 40-43). Stjernøutvalget slo fast at det var en nordisk trend mot færre, mer konkurransedyktige universiteter, fra det utvalget mente var likhetsorientert til pyramideliknende struktur i høyere utdanning. Ellers i Europa var trenden felles europeiske strategier og reformer med begrunnelse om å skape bedre konkurransekraft. Stjernøutvalget var skeptiske til det de mente var en for sentral rolle for markedet til å styre utviklingen, og konkluderte med at utdanningspolitikken ble påvirket av en uoversiktlig blanding av europeiske institusjoner, globale krefter og regionale interesser. OECD anbefalte i en rapport om norsk høyere utdanning at institusjonene burde bli mer autonome, det burde komme inn flere eksterne styrerepresentanter fra nærings-, arbeids- og samfunnsliv i UH-styrene, ledelse

og styring ved institusjonene burde bli mer profesjonell, tydeligere og med sterkere orientering mot det omkringliggende samfunnet og dets behov og mer ekstern finansiering.

Stjernøutvalgets innstilling hadde et kapittel kalt «Kontekster», der ulike utfordringer og trekk ved tiden ble framhevet (Stjernøutvalget, 2008, s. 25-33). Særlig globalisering og UH-sektorens rolle i innovasjon, økonomisk utvikling og løsning av miljø- og klimaproblemer beskrives.

Som i DH-proposisjonen og Hernesutvalgets innstilling, var Stjernøutvalget bekymret over at studentene brukte for lite tid på studiene (det hadde ikke skjedd noen endring etter Kvalitetsreformen) og at gjennomstrømmingen var lav (Stjernøutvalget, 2008, s. 36). Etter distriktsbølgen på 70-tallet, var det nå byene som opplevde best tilstrømming av studenter.

Stjernøutvalget antok at hvis utviklingen mot mindre forskjeller mellom høyskoler og universiteter fortsatte, ville norske UH-institusjoner bli mindre interessante samarbeidspartnere for institusjoner i andre land og som vertsinstitusjoner for internasjonale studenter (Stjernøutvalget, 2008, s. 49-51). Mer penger til nye universiteter ville gi mindre til de gjenværende høyskolene. Det var for få insitamentet for å få færre studiesentre og lokal motstand mot nedleggelse.

Stjernøutvalget slo fast at det ikke var noen vei tilbake til en klar arbeidsfordeling mellom høyskoler og universiteter, og mente løsningen var mer samarbeid (Stjernøutvalget, 2008, s. 59-62). Samtidig mente utvalget at det var få insentiver for slikt samarbeid i dag. Utvalget skisserte og diskuterte fire modeller for endring av UH-sektoren: flercampusmodellen (universiteter og høyskoler i samme område ble fusjonert), binær modell (sammenslåing av høyskoler i samme region/landsdel, mens universitetene fortsatte som før), nettverksmodellen (samarbeid gjennom nettverk for universiteter og høyskoler i samme region/landsdel, mål om arbeidsdeling for MA og ph.d.) og prosess- og differensieringsmodellen (institusjoner som ikke oppfylte visse minstekrav måtte starte en prosess for fusjon med andre institusjoner).

Stjernøutvalget diskuterte i denne sammenhengen Norgesnettets som kom etter Hernesutvalget (Stjernøutvalget, 2008, s. 59-60). Det skulle gi kvalitet gjennom konsentrasjon, men Stjernøutvalget mente at fastlåst institusjonsstruktur hindret den nødvendige dynamikk og utvikling. Kompleksiteten i sektoren gjorde det vanskelig for departementet å ha god nok styringsinformasjon som grunnlag for ressurstildeling og

arbeidsdeling. Mjøsutvalget mente at Norgesnett vil gjøre at institusjonene ble for opptatt av hva departementet sendte av styringssignaler og for lite mot samfunnets behov. Mjøsutvalget mente derfor at løsningen var institusjonell autonomi og et prestasjons- og konkurransebasert finansieringssystem. Stjernøutvalget mente at det skisserte en løsning mellom Hernesutvalget og Mjøsutvalget, der dagens universiteter og høyskoler skulle samles i større institusjoner eller nettverk, og det ikke ville være mulig for enkeltinstitusjoner å stå utenfor (Stjernøutvalget, 2008, s. 61-62). Utvalget foreslo å dele landet i sju, og at nasjonale føringer skulle bestemme prinsipper for intern arbeidsdeling i landsdelen, all forskerutdanning skulle knyttes til forskerskoler og det ble satt en minstestørrelse for studiesteder. Det ble også foreslått å øke bevilgningen til universiteter og høyskoler med 300 mill. kr. årlig for å finansiere økt satsing på forskerutdanning (Stjernøutvalget, 2008, s. 102).

I forslaget lå at alle institusjonene skulle uttale seg om hvilke institusjoner de ønsket å bli slått sammen med, for så å sondere seg i mellom på basis bl.a. av geografi, profil, strategi og størrelse (Stjernøutvalget, 2008, s. 77). Regjeringen skulle så ta stilling til den endelige institusjonsstrukturen, der målet var 8-10 flercampusuniversiteter. Institusjonene skulle utvikle ulike profiler ut fra drøftinger med departementet der strategiske bevilgninger ville være viktig. Det ble foreslått å opprette et rådgivende organ under Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) for «profilering, diversitet og konsentrasjon» (s. 77) som skulle bestå av internasjonale eksperter, som skulle være rådgivende for departementet.

Marianne Harg mente at styrte fusjonsprosesser ikke var løsningen eller at alle institusjoner skulle bli omdefinert til universiteter.

Stjernøutvalget mente større institusjoner ville gi økte ledelsesutfordringer, men også gi styrene større handlingsrom og innflytelse (Stjernøutvalget, 2008, s. 17). Utvalget mente utviklingen i sektoren i for stor grad var konkurransestyrt (om studenter, ansatte og forskningsmidler), og at det var for lite rom for politisk begrunnede beslutninger om arbeidsdeling og prioriteringer. Samtidig ønsket ikke utvalget detaljstyring fra departementet.

I 1995 ble det gjennom UH-loven innført felles styringsordning for den statlige UH-sektoren (Stjernøutvalget, 2008, s. 78). Hovedordningen som ble angitt var valgt rektor, delt ledelse, et minimum for eksterne styremedlemmer og flertall for vitenskapelig ansatte (evt. sammen med studentrepresentanter). Universitetene hadde ikke hatt ekstern medlemmer før 1994,

mens de regionale høyskolestyrene hadde hatt eksternt flertall. Mjøsutvalget foreslo at UH-sektoren burde få ansatt rektor og enhetlig ledelse som hovedmodell, samt eksternt styreflertall oppnevnt av departementet og styreleder og nestleder utpekt av departementet. I høringsrunden til Mjøsutvalgets innstilling var det flertall blant UH-institusjonene for fortsatt valgt rektor og internt styreflertall og dette ble også det som ble nedfelt i revidert UH-lov i 2002. Institusjonene kunne selv bestemme ledelses- og styringsform for avdelinger og grunnenheter.

Stjernøutvalget mente at det ikke forelå noen undersøkelser som ga klare konklusjoner for styringsordning i UH-sektoren (Stjernøutvalget, 2008, s. 83-83). Utvalget foreslo å lovfeste en styringsmodell med enhetlig ledelse og ekstern styreleder, men med en prosedyre for rekruttering som involverte ansatte og studenter og sikret demokrati og legitimitet innad. Enhetlig ledelse ville gi klare styringslinjer og beslutningsdyktighet «i en situasjon med økt autonomi og nye utfordringer for institusjonene som følge av globalisering og økt konkurranse» (s. 84). Utvalget mente at det ikke var hindringer for enhetlig ledelse med både valgt og ansatt rektor, og at rektor uansett kunne være medlem av et styre som ble ledet av et eksternt medlem.

Med kvalitetsreformen kom også endringer i finansieringssystemet for UH-sektoren med innslag av resultatbasert finansiering. Stjernøutvalget mente at Kvalitetsreformen hadde ført til at UH-institusjonene i større grad enn før hadde blitt markedsaktører (Stjernøutvalget, 2008, s. 103). Dette var også et ønske bak endringen, at kvaliteten skulle styrkes gjennom konkurranse. Stjernøutvalget mente at effekten hadde vært motsatt, og at mange av problemene i sektoren skyldtes de markedsliknende styringsmekanismene. Utvalget påpekte flere problemer med dagens finansieringssystem. Ett var for høy detaljeringsgrad i tildelingsbrev, rapporteringskrav fra departementet osv., på bekostning av institusjonenes autonomi. Løsningen utvalget skisserte var en kombinasjon av mer overordnet mål- og resultatstyring og en større strategisk bevilgning, ved å hente midler delvis fra basisbevilgningen og delvis fra den resultatbaserte bevilgningen. Dette mente utvalget ville gi en bedre balanse mellom behovet for noe mer politisk styring og institusjonenes behov for frihet til å disponere midler. Utvalget mente også at basiskomponenten i for stor grad var basert på historiske forhold, og foreslo en justering av denne.

Stjernøutvalget diskuterte behovet for å balansere desentralisert utdanning med utvikling av «sterke og robuste faglige miljøer og god utnyttelse av de menneskelige og økonomiske

ressursene» (Stjernøutvalget, 2008, s. 115-120). Ottosenkomiteens perspektiv der distriktskultur og regionene også ble sett som pluss for de akademiske miljøene, ble ikke nevnt av Stjernøutvalget. Utvalgets egen analyse viste at små avdelinger, studiesteder og høyskoler var mindre produktive enn de større, men det erkjente at det var store individuelle forskjeller. Den kritiske massen for en avdeling så ut til å ligge ved 300-400 studenter, mente utvalget. Utvalget mente også at geografisk spredning var viktig, økonomisk, sosialt og kulturelt, for områdene der UH-institusjonene var representert. Også for kvinners muligheter i arbeidslivet var det viktig. Dette kunne ivaretas med studiesentre uten permanent faglig ansatte, mente Stjernøutvalget. Utvalget mente at det var aktuelt med nasjonale vedtak om nedleggelse av enkelte studiesteder (Stjernøutvalget, 2008, s. 62-63). Utvalget kom til og med med fem eksempler på studiesteder som burde vurderes nærmere, bl.a. Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Hedmarks studiested på Rena (Stjernøutvalget, 2008, s. 120). Det desentraliserte systemet hadde vært med å opprettholde et spredt bosetningsmønster, mente utvalget (Stjernøutvalget, 2008, s. 154-157). Som for de andre utvalgene tas de store ordene fram når utdanningens betydning for distriktene skal beskrives. Samtidig mente utvalget at det ikke var noe selvsagt at høyere utdanningsinstitusjoner skulle ha en regional misjon. De moderne universitetene hadde vokst fram med nasjonalstatene, og det var først på slutten av 1960-tallet at den regionale dimensjonen hadde kommet inn for fullt. På 1980-90-tallet kom innovasjonsperspektivet inn i høyere utdanning. UH-institusjonene var med og styrket den humane, sosiale og kulturelle kapitalen i distriktene, oppsummerte Stjernøutvalget. Det ble ikke nevnte tilsvarende effekter fra distriktene inn i UH-institusjonene. Desentralisering av høyere utdanning ble av utvalget beskrevet som å stå i motsetning til internasjonalisering og høy kvalitet på forskningen (Stjernøutvalget, 2008, s. 130-138).

Utvalget var opptatt av profesjonsutdanningene (leder av utvalget, Steinar Stjernø var mangeårig rektor på en profesjonshøgskole). Evalueringer tydet på at disse utdanningene hadde for lav studiekvalitet, for lite FoU-virksomhet og for lav kompetanse blant de ansatte (Stjernøutvalget, 2008, s. 145-149). Ifølge utvalget var bekymringen for utviklingen i profesjonsutdanningene en viktig begrunnelse for forslaget om organisering av sektoren i større enheter. For å stimulere til og premiere høy kvalitet i undervisning, legge til rette spredning av god praksis og øke undervisningens status i forhold til forskning/tradisjonell akademisk merittering, foreslo utvalget at det ble opprettet Sentre for fremragende undervisning (Stjernøutvalget, 2008, s. 153).

Utvalget diskuterte spørsmål som etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning, situasjonen for funksjonshemmede (der kom utvalget med forslag til tiltak på detaljnivå som at lydopptak bør være tillatt for funksjonshemmede) og likestilling. Utvalget etterlyste også mer utdanningsforskning som grunnlag for en mer kunnskapsbasert politikk på UH-feltet (Stjernøutvalget, 2008, s. 192).

4.4 Meld. St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet

Høringen etter Stjernøutvalgets innstilling viste at det var bred enighet i sektoren om den situasjonsbeskrivelsen utvalget hadde gitt, men det var lite støtte til forslaget om å samle UH-institusjonene i 8-10 universiteter (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 14-15). Som oppfølging av utvalget ble det i stedet innført virkemidler for å stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i høyere utdanning (SAK).

Strukturmeldingen viste til at Stjernøutvalget hadde tatt opp svak rekruttering til mange institusjoner og sviktende kvalitet i sentrale utdanninger (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 13). Høringsrunden viste at det var bred enighet om utvalgets beskrivelse av situasjonen i UH-sektoren, men det var liten støtte til løsningen. I stedet ble utvalgets innstilling fulgt opp gjennom innføring av virkemidler som skulle stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i høyere utdanning (SAK-midler) (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 14-15). KD mente at SAK-politikken hadde ført til samarbeid mellom institusjonene, men i mindre grad til arbeidsdeling og konsentrasjon. Midlene hadde ikke gitt det nødvendige kvalitetsløftet sektoren trengte, og mange av utfordringene Stjernøutvalget hadde pekt på, gjaldt fortsatt, spesielt ved små institusjoner og i små fagmiljøer. Særlig profesjonsutdanningene hadde ikke klart å snu utviklingen med de grep som var gjort.

1. januar 2015 var det 20 statlige høgskoler (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 49). KD konkluderte med at det fortsatt var kvalitetsproblemer ved en del institusjoner og utdanninger, og et av flere tiltak regjeringen ønsket, var strukturendringer i UH-sektoren gjennom sammenslåing av institusjoner (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 15-16). En strukturreform skulle styrke kvalitetene på utdanning og forskning og gjøre fagmiljøene



sterkere. Samtidig skulle tilgangen på utdanning være god over hele landet, og UH-sektorens regionale rolle skulle videreutvikles. Det virker som om departementet så en utfordring/konflikt mellom kvalitet og desentralisering. Et annet mål med reformen var at ressursene i størst mulig grad skulle brukes på kjernevirksomheten. Konkurransen mellom institusjonene skulle være med å drive kvalitetshevingen. Sammenslåinger skulle skje samtidig som det samlet sett skulle være like stort mangfold i sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 43). KD forventet at sammenslåtte institusjoner klarer å velge noe vekk og overlate det til andre institusjoner, slå sammen miljøer og sørge for god utdannings- og forskningsledelse. Sammenslåingene skulle primært være forankret i institusjonenes egne vurderinger og forslag, men KD ville også være pådriver for sammenslåing der departementet så det formålstjenlig. KD erkjente at det vil være kostnader knyttet til prosessene, og vil bruke SAK-midlene omdøpt til SAKS-midler (samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og *sammenslåing*) til institusjonenes arbeid med sammenslåinger. Som forarbeid til stortingsmeldingen fikk norske universiteter og høyskoler oppdrag fra Kunnskapsdepartementet om å «vurdere hvor de ser sin plass i en sektor med færre institusjoner» (Kunnskapsdepartementet, 2014, s. 4). I innspillene diskuterte flere institusjoner ulike begrunnelser for sammenslåinger (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 44). Noen så sammenslåing basert på faglig likhet som mest hensiktsmessig. Andre argumenterer med faglig komplementaritet. Noen argumenterte for at geografisk nærhet var viktig, mens andre la fram ønsker om sammenslåinger der det er stor avstand mellom institusjonene. I stortingsmeldingen ble det konkludert med at det viktigste var å finne løsninger som ivaretok strukturreformens formål, som var økt kvalitet og bærekraftighet. KD var kun opptatt av sammenslåing av institusjoner. Eventuell nedleggelse av studiesteder mente KD måtte være et spørsmål for institusjonenes styrever. Samtidig skrev departementet ellers i meldingen at omrokking mellom og på campuser kunne bli nødvendig (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 57).

Det er de samme globale utfordringene som ble trukket fram i Strukturmeldingen som tidligere: klimaendringer og epidemier ble sett som trusler, og hvordan global migrasjon ville påvirke framtiden kom sterkere inn (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 10-11). Kunnskap skulle være nøkkelen til å løse de globale problemene. Samtidig hadde høyere utdanning blitt en global handelsvare. Utviklingen ga nye muligheter og konkurranseforhold også innen UH-sektoren i Norge, mente departementet. Det var de store visjonene som kom fram også i Strukturmeldingen. UH-sektoren skulle utdanne mennesker til ansvarlig

verdensborgere, og sektoren var sentral for Norges økonomiske, sosiale, kulturelle og regionale utvikling. Gjennom sin kritiske rolle var sektoren viktig for demokratiet. Hvis sektoren skulle kunne fylle rollen, måtte de ha utdanning og forskning av høy kvalitet, men også mye samarbeid med samfunns- og næringsliv, mente departementet. UH-sektoren skulle også forberede studentene på arbeidsoppgaver som ikke fantes enda, det ukjente. Kreativitet, problemløsning, kritisk tenkning og utøvelse av faglig skjønn ble derfor viktige kompetanser.

Departementet viste til Produktivitetskomiteen (NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*) som hadde levert sin innstilling i februar 2015 som mente at det var rom for å utnytte tiden i høyere utdanning bedre. Det ble også vist til langtidsplanen for forskning der de tre overordnede målene var å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne, løse store samfunnsutfordringer og utvikle fremragende fagmiljøer (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 12).

Også i dette dokumentet ble det henvist til hva som skjedde i andre land når det gjaldt organisering av høyere utdanning og forskning. Andre land konsoliderte nå ressursene, slo departementet fast, som en følge av den økonomiske situasjonen i Europa med store kutt i offentlige utgifter (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 13). Flere land hadde vært nødt til å konsentrere ressursene og modernisere og effektivisere sektoren. Universiteter og høyskoler ble i større grad enn før sett som løsning og virkemiddel for å nå økonomiske målsetninger. Både Danmark og Finland hadde gjennomført strukturreformer, og mange land hadde gått fra et mål om et todelt system (med både universiteter og høyskoler) til en struktur der grensene mellom ulike typer institusjoner var mer utydelige.

KD mente at de viktigste argumentene for at Norge investerer i doktorgradsutdanning er å bidra til den globale kunnskapsutviklingen og styrke norsk konkurranseevne (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 17-18). Strukturmeldingen diskuterte hva god forskningskvalitet innebærer, og hvilke indikatorer man kunne måle den etter. Fagfellevurdering ble framhevet som viktig. Det ble diskutert hva som er kritisk størrelse på fagmiljøer, hva er robuste miljøer, uten at det kom noen klar konklusjon.

Det ble understreket at god tilgang til utdanning over hele landet var et premiss for meldingen (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 18-19). KD så en sterk sammenheng mellom hvor kandidatene utdanner seg og hvor de får seg jobb etterpå, og dette måtte ha betydning

for lokalisering av studiesteder. Ansvar for dette la KD til institusjonene, men pekte på at dette ikke måtte gå på bekostning av at utdanningene var forankret i solide fagmiljøer og holdt høy kvalitet. KD mente institusjonene måtte utnytte de teknologiske mulighetene til å utvikle utdanningstilbud av høy kvalitet som ble tilgjengelige for studenter over hele landet.

UH-institusjonene skulle bidra til regional utvikling, slo KD fast, men regional forankring betød ikke at de skulle være regionale institusjoner (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 19-20). De skulle være internasjonalt orienterte og konkurransedyktige innen sine prioriterte områder, samtidig som de var attraktive kunnskapsleverandører for omgivelsene og hadde tett samarbeid med samfunnsaktører og offentlige og private virksomheter. For å lykkes internasjonalt, mente KD det er nødvendig med en sterkere prestasjonskultur, og toppsatsinger som SFF⁸ og SFI⁹ var løsningen (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 21). For svak internasjonalisering av fagmiljøene så KD som et problem ved dagens UH-sektor, og siden det koster å utvikle verdensledende fagmiljøer, var også her sammenslåing løsningen (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 56). Større institusjoner kunne spisse innsatsen, dyrke fram talentene og skaffe seg faglig og økonomisk handlingsrom. KD mente at en nasjonal rolle innen et fagfelt må være noe en institusjon oppnådde gjennom faglige meritter, og ikke noe som ble vedtatt og tildelt (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 52). En videreføring av Stjernøutvalgets system for knutepunktstatus var ikke aktuelt.

Større institusjoner ville gi mer effektiv ressursutnyttelse, mente KD (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 21-22). Det ville sikre at mest mulig av ressursene brukes på kjerneoppgaver. Evt. utfordringer eller kostnadmessige ulemper ved større institusjoner ble ikke nevnt. Målet var mer effektiv offentlig sektor, mindre byråkratisk samfunn, økt gjennomføringskraft og økt produktivitet.

En forutsetning for å lykkes med strukturreformen, var ifølge KD at styrene i UH-sektoren må være villige til og prioritere og ledelsen ved institusjonene klarer å gjennomføre beslutningene (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 23). Da Strukturmeldingen ble skrevet, var det 33 styrever i UH-sektoren. Færre institusjoner og færre styrever var nødvendig for å se mer helhetlig på nasjonale, regionale og lokale behov, mente KD. Aktiv ledelse ved institusjonene skulle skape kultur for kvalitet. Skulle institusjonene lykkes, måtte de gjennomføres av en kvalitetskultur.

⁸ Sentre for fremragende forskning.

⁹ Sentre for fremragende innovasjon.

Statistikkgrunnlaget hadde endret seg siden Stjernøutvalget, og det bærer Strukturmeldingen preg av. Den er fylt med figurer som på ulike måter framstiller hvordan institusjonene ligger an i forhold til hverandre ut fra ulike indikatorer som årsverk i førstestillinger, søkning, gjennomføring, studentenes tidsbruk, publisering, eksterne forskningsinntekter, størrelse på doktorgradsutdanningene, internasjonal orientering og samspill og samarbeid (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 45-46). KD erkjente at resultater på ulike indikatorer ikke kan gi en helhetlig vurdering av kvaliteten ved institusjonene, men at de er de mest relevante for å si noe om institusjonene har solide nok fagmiljøer. Det ble ikke satt et minstenivå for hva som er god kvalitet for de ulike indikatorene, men de var ment å inngå i en samlet skjønnsmessig vurdering.

På forskningssiden var det de samme problemer som tidligere som ble trukket fram: For mange små og sårbare forskningsmiljøer. I perioden 2000-2012 ble det gjennomført 27 fagevalueringer i regi av Norges forskningsråd (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 30-32). Evalueringene viste at de beste miljøene inngikk i større enheter. Samtidig kom det fram at størrelse på miljøene ikke var eneste kritiske faktor. Flere av evalueringene viste at fragmentering innad i fagmiljøene var et problem. Sterkere forskningsledelse ble trukket fram som en løsning av KD, i tillegg til større miljøer, økt spesialisering og bedre prioritering.

I stortingsmeldingen ble det varslet det strengere kvalitetskrav for etablering av nye master- og doktorgradsprogrammer, men også skjerpede kriterier for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 45). Antall doktorgradsutdanninger, antall stipendiater pr. program og antall uteksaminerte kandidater pr år i en treårsperiode var fortsatt de viktigste målene for om en institusjon var på universitetsnivå (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 49). KD mente at en av svakhetene ved dagens system var at profilen på institusjonenes doktorgradsprogrammer ikke ble vurdert ved akkreditering. Regjeringen ønsket derfor å innføre krav om at de fire doktorgradsprogrammene må være godt dekkende for institusjonens faglige profil. Muligheten for å endre institusjonskategori kom som vi har sett i 2001. Den sittende regjeringen frøs denne muligheten inntil videre under arbeidet med Strukturmeldingen (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 48-49). KD slo fast at muligheten for å endre institusjonskategori hadde vært en viktig motivasjonsfaktor for kvalitetsutviklingen ved institusjonene. Dette hadde skjedd gjennom styrket FoU-innsats og kompetanseheving blant de ansatte. Som andre før dem, påpekte KD at endringene de siste 20 årene hadde gjort arbeidsdelingen mellom universitetene og høyskolene mer utydelig.

Universiteter og høyskoler hadde nærmet seg hverandre gradvis, og nå hadde de felles styringssystem, felles lov, felles målstruktur, felles finansieringssystem og felles stillingsstruktur, ble det påpekt det i stortingsmeldingen (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 53-55). Med ny målstruktur i 2012 fikk UH-institusjonene delegert myndighet til å sette sine egne virksomhetsmål. Disse skulle «gjenspeile institusjonens strategiske prioriteringer, egenart, ambisjoner og utfordringer» (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 53). Tross mange felles rammer og styringssystemer lå det altså en forventning om diversitet og mangfold hos institusjonene. KD var opptatt av at konkurranse var driver for utviklingen i UH-sektoren, men i færre og større institusjoner. Færre institusjoner ville gi færre styrer som lettere ville kunne se mer helhetlig på nasjonale, regionale og lokale behov, argumenterte KD. Det lå en forventning om at forholdet til omgivelsene («det gode samspillet») ville bli ivarettatt ved reduksjon av antall institusjoner. Det skulle være nærhet mellom institusjonene og bedriftene, og KD framhevet at UH-institusjonene er sentrale aktører for utvikling og verdiskaping i regionene.

I Strukturmeldingen slås det fast at hovedtrekkene i dagens finansieringssystem skulle videreføres, men at det ville bli endringer i flere resultatindikatorer (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 59). Den resultatbaserte andelen av finanseringen skulle økes over tid. KD så finansiering som et sterkt styringsvirkemiddel, og gjennom endringer her skulle departementet gjøre institusjonene i stand til å nå fastsatte mål. Det ble varslet økning av bevilgninger til forskningsinfrastruktur, rekrutteringsstillinger og stimuleringsmidler opp mot Horisont 2020.¹⁰ Økonomiske insentivene er best når de er få, tydelige og målrettet mot kjerneoppgavene til institusjonene, mente KD. Det ble slått fast at det er mange oppgaver i UH-sektoren som ikke kan stimuleres direkte med egne indikatorer.

En ekspertgruppe oppnevnt av KD i 2014¹¹ foreslo innføring av flerårige avtaler (kalt utviklings-, kvalitets- og profilavtaler) mellom KD og den enkelte institusjon (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 60-61). Andre forslag fra utvalget var endringer i flere resultatindikatorer, økning av resultatbasert andel over tid, etablering av sentre for fremragende undervisning, åpen konkurranse for tildeling av midler til studieplasser og åpen budsjettamme for alle insentiver unntatt publiseringsinsentivet. Med større likheter mellom universiteter og høyskoler, diskuterte utvalget grunnlaget for basiskomponenten, som altså

¹⁰ EUs rammeprogram Horisont 2020 er verdens største program for innovasjon og forskning. (www.forskningsradet.no)

¹¹ Dette var en faglig ekspertgruppe nedsatt av kunnskapsministeren i 2014 som fikk som oppgave å gjennomgå hele finansieringen av universiteter og høyskoler. Gruppen ble ledet av forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå, og leverte sin innstilling i januar 2015. (www.regjeringen.no)

utgjør en stor andel av institusjonenes rammebevilgning. Utvalget gikk ikke inn for en formelbasert oppbygging, KD sa seg enig i dette siden det ville kunne «svekke institusjonsledelsens ansvar og muligheter for å drive ledelse» (s. 63). En ny basiskomponent bygget opp av aktiviteter med nasjonale satser ville virke førende på institusjonenes interne budsjettfordeling og dermed innsnevre styrenes muligheter for utvikling av institusjonene. Videre ville ikke omfordeling i basiskomponenten bidra til å realisere ambisjonene om å utvikle flere verdensledende miljøer (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 63). KD erkjenner likevel at FoU-utgiftene ved høyskolene og de nye universitetene har vokst langt mer enn ved de gamle universitetene og at det derfor kan være behov for justeringer i basisfinansieringen. Høringsrunden etter at utvalgets forslag ble lagt fram viste at det var stor støtte for å videreføre hovedelementene i systemet. Forslaget om konkurranseutsetting av studieplasser fikk liten støtte. Det var delt syn mellom universiteter og høyskoler i forhold til basiskomponenten, der universitetene ønsket å beholde dagens system. Flerårige avtaler fikk støtte fra ca. halvparten av institusjonene, men mange var redd for at dette kunne føre til økt byråkratisering.

Strukturendringer krever god styring, effektiv administrasjon og bedre digitale systemer, slo KD fast (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 65-66). Tydelig og god ledelse og styring av institusjonene skulle sørge for høy kvalitet og effektiv ressursforvaltning i institusjonene. Spørsmålet om valgt eller ansatt rektor ønsket KD å overlate til institusjonene, selv om departementet mente at ekstern styreleder og ansatt rektor ga størst sjanse for å rekruttere den best kvalifiserte ledelsen. Dette burde derfor være hovedmodellen. Styrene skulle normalt ha fire eksterne medlemmer der KD oppnevner to og fylkeskommunene to eksterne styremedlemmer hver for de statlige høyskolene.

NOKUT ble ansett for å ha en sentral rolle i det videre kvalitetsarbeidet, men KD så det som nødvendig at NOKUT vred sine ressurser fra å behandle søknader om akkreditering til å vurdere kvaliteten i studietilbudene (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 79-80). Det ble varslet at det kommer en stortingsmelding om utdanningskvalitet i 2017. En viktig ambisjon for departementet var å videreutvikle eksisterende og utvikle nye nasjonale indikatorer på kvalitet i høyere utdanning.

5. Analyse og drøfting

Formålet med analysen er å finne fellestrekk og ulikheter i diskusjonene som kommer til uttrykk i de fire dokumentene, samt få innsikt i hvilke perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner som kommer fram i dem. Dette holdes opp mot forventningene til analyse og funn som er beskrevet i kapittel 3.3 (s. 22), for å se både hva som svarer til forventningene, men også hva som avviker.

Det forsøkes å identifisere hvorfor og hvordan man i de ulike tidsbildene oppfatter at det er passende at UH-sektoren endres gjennom strukturendringer. Ikke alle temaer som er beskrevet i kapittel 4 *Empiri* vil bli trukket fram i analysen, men det er forsøkt å belyse noen sentrale funn. Vedlegg 1 Problemer og løsninger (s. 78) viser noen av de mest sentrale problemer og løsninger tabellarisk, og det refereres til dette i analysen. Det vil også bli vist til vedlegg 2 Ordteiling (s. 82). Som tidligere nevnt baserer analysen seg teoretisk på Gornitzka (2009) sine tre hovedperspektiver på reform.

5.1 Dokumentene analysert ut fra et instrumentelt perspektiv

En moderniseringsagenda i høyere utdanning forstått ut fra instrumentelt perspektiv vil vektlegge at økonomiske betingelser (tekniske omgivelser) påvirker reformprosesser og ideer (Gornitzka, 2009). Når problemer og løsninger skisseres, vil de være konkrete og avgrensbare. Løsningene er rasjonelle, det tas for gitt at det er en selvsagt sammenheng mellom problemet og løsningen som blir skissert, det er en slags lovmessig rasjonalitet. Endringer i politiske målsetninger eller sosioøkonomiske forutsetninger for å nå dem, besvares med intensjonal endring av politikken. Generelt tas det for gitt at det er de formelle strukturene som påvirker alt som skjer i sektoren, og at når det skjer endringer i strukturen, vil det også avstedkomme endringer i faktisk atferd. Som nevnt i kapittel 3.3 forventes det at DH-proposisjonen og Strukturmeldingen er sterkest preget av instrumentelt perspektiv, men at også Hernesutvalget og Stjernøutvalget vil inneholde instrumentelle problemer og løsninger.

Som nevnt tidligere, vil dokumenter som stortingsproposisjoner, NOU-er og stortingsmeldinger bære preg av å være overraskende og instrumentelle. Målet med

dokumentene vil være å peke ut løsninger på definerte problemer. Også utvalgene som tok på seg arbeidet med å skrive NOU-er aksepterte instrumentelle mandater. Hernesutvalget skulle f.eks. «finne organisatoriske løsninger for sammenslåing av institusjoner, eller former for samarbeid mellom institusjoner, med sikte på mer rasjonell drift, bedre ressursutnyttelse, og ikke minst bedre forutsetninger for faglig utvikling» (Hernesutvalget, 1988, s. 228).

5.1.1 DH-proposisjonen

DH-proposisjonen definerte flere utfordringer eller problemer Norge sto overfor som man ville finne løsninger på. Som vi ser av gjennomgangen i kapittel 3.1 og av tabellen i vedlegg 1, var det tro på at bevisst intervensjon ville føre til endring. Endringer i omgivelsene, f.eks. økt behov for arbeidskraft med utdanning utover gymnas, kunne løses gjennom styring og finansiering, altså opprettelse av en ny institusjonstype innen høyere utdanning. De nye distriktshøgskolene skulle tjene samfunnet, løse plassproblemer ved universitetene og redusere kostnadene ved høyere utdanning ved å begrense frafallet. De var en del av distriktspolitikken, bl.a. gjennom å bidra til vekst i distriktene, ikke minst i primærnæring og industri. En annen målsetting var å utdanne byråkrater med bakgrunn fra bygda. Det ble sett som en selvfølge at gjennom å definere styringssystem og oppgaver for distriktshøgskolene, ville disse utvikle seg som komplementære institusjoner til universitetene og de vitenskapelige høgskolene.

5.1.2 Hernesutvalget

Hernesutvalget skulle finne en samlande referanse for utviklingen av UH-sektoren. Tittelen på innstillingen, *Med viten og vilje*, henspiller på at det skulle skje en forandring i høyere utdanning, og forandringen skulle komme gjennom en politikk som ble ført *med viten og vilje*. Samfunnet rundt var i endring, det krevde en annen kompetanse enn før, og gjennom bevisst intervensjon skulle utdanningssystemet bli nøkkelen til økonomisk vekst og velstand. UH-sektoren var verktøyet som skulle bidra til økonomisk vekst og løse globale utfordringer. Samtidig var Hernesutvalget opptatt av bedre økonomisk ressursutnyttelse, men også å få «nok kompetanse ut av befolkningens talent» (Hernesutvalget, 1988, s. 7). Løsningen var å legge en fast, felles ramme som de enkelte beslutninger og rekkefølgen av dem kunne holdes opp mot. Dette viser en stor tro på at utviklingen kan planlegges og styres mot et felles mål. Hernesutvalget erkjente at utviklingen så langt hadde vært preget av ad hoc-beslutninger, men likevel var utvalget optimistiske på egne vegne, der de viste til at offentlige utredninger hadde så langt spilt en sentral rolle i utformingen av

utdanningssektoren. Problemene skulle løses og utviklingen skulle styres av departementet gjennom endret styringsmodell (fra budsjettstyring til målstyring, gjennom mer måling og klarere kvalitetsindikatorer og endret stillingsstruktur), lovverk (felles lov for universiteter og høyskoler), strukturendringer (sammenslåinger til større institusjoner, samt Norgesnett) og organisasjonsutforming (sterkere styringsrett for ledelsen, styrket faglig ledelse, mål- og resultatstyrt ledelse, færre kollegiale, demokratisk valgte organer). Hernesutvalget mente at klarere arbeidsdeling gjennom Norgesnett ville stoppe en utvikling (isomorfi) mot mer like institusjoner, en utvikling som allerede hadde kommet langt. Utvalget erkjente at det kunne bli vanskelig å få til den ønskede endringen pga. intern kultur og eksterne interesser. Her kommer det til syne institusjonelt pregede påvirkningsfaktorer fram og demper noe av den instrumentelle, rasjonelle troen på sammenhengen mellom problem og løsning som ellers ligger til grunn for utvalgets forslag. Denne mellomposisjonen viser seg også når problemer med forskningskvalitet i sektoren diskuteres. Her mener utvalget at på den ene siden måtte dette sikres gjennom å ha tillit til fagfellesystemene som ligger i UH-sektoren, mens det på den andre siden argumenterte for økt bruk av evalueringer og mål- og resultatstyrt ledelse for bedre ressursutnyttelse, jf. tabellen i vedlegg 1.

5.1.3 Stjernøutvalget

Stjernøutvalgets utgangspunkt var å sikre at strukturen i UH-sektoren bidro til å møte samfunnets behov og sikre god ressursutnyttelse. Det ble slått fast at sektoren hadde fått økt betydning for økonomisk utvikling, velferd og miljø. Endringer i samfunnet førte til behov for endrede politiske målsetninger, en større strategisk bevilging til institusjonene, altså en intensjonell endring av politikken. Stjernøutvalgets løsning var en sterk statlig styring på overordnet nivå og sammenslåing av institusjoner. Et underliggende premiss for utvalgets forslag var at når det skjer endringer i strukturen gjennom omfattende sammenslåinger, ville det også avstedkomme endringer i faktisk atferd. Utvalget gikk lengre i forhold til mål- og resultatstyring enn Hernesutvalget, og foreslo også opprettelse av kontrollorganet NOKUT. Felles lov for universiteter og høyskoler kom i 1994, og Stjernøutvalget foreslo endringer av denne i forhold til styringsmodell med lovfesting av enhetlig ledelse. Dette ville gi klare styringslinjer og beslutningsdyktighet. Mange problemer skulle altså løses gjennom endring av struktur (sammenslåinger), økonomiske insentiver, lovverk og felles kontrollsystermer.

5.1.4 Strukturmeldingen

Strukturmeldingen pekte også på kvalitetsproblemene i sektoren og så strukturendringer (sammenslåinger) som en viktig del av løsningen. Gjennom strukturreform skulle kvaliteten øke og fagmiljøene styrkes. Kunnskap var nøkkelen til å løse de globale problemene og var også en global handelsvare, og sektoren var sentral for Norges økonomiske, sosiale og regionale utvikling. Meldingen bygget på produktivitetskomiteen som mente at tiden i høyere utdanning kunne utnyttes bedre og langtidsplanen for forskning de overordnede mål var å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne, løse store samfunnsutfordringer og utvikle fremragende fagmiljøer. For å nå målene ønsket KD å etablere en sterkere prestasjonskultur gjennom sterkere styring og ledelse i større institusjoner. Kultur ble altså sett som noe som kan etableres/manipuleres av ledelsen. Aktiv ledelse skulle skape kultur for kvalitet. Meldingen er preget av tabeller og figurer som på ulike måter framstiller resultatene til institusjonene. Institusjoner som scoret lavt på flere indikatorer ville kunne «straffes» gjennom sterkere styring og press om sammenslåing, mens institusjoner som ville følge KDs oppfordringer om sammenslåinger, fikk lovnader om belønning i form av ekstramidler (SAKS-midler). Det ble varslet skjerpede krav for høyskoler som ønsket å bli universiteter. Det ble også varslet endringer i flere resultatindikatorer knyttet til finansieringen av institusjonene, f.eks. insentiver knyttet til institusjonenes bidrag til innovasjon og verdiskapning, og KD slo fast at finansiering er et sterkt styringsmiddel.

5.1.5 Oppsummering

Alle fire dokumentene viser en sterk tro på at man kan oppnå endring gjennom bevisst intervensjon. Mange problemer og løsninger er instrumentelle i sin karakter. Endringer i samfunnet ga i de ulike tidsperiodene utfordringer i forhold til styring og finansiering, og alle dokumentene skisserer politiske løsninger på disse utfordringene. Felles for alle fire er troen på at løsningen ligger i strukturendringer, og at denne generelle, overordnede løsningen skal føre til effektivitet og indre kvalitet i organisasjonene. Troen på belønning, straff og kontroll varierer. Mål- og resultatstyring er ikke inne i kilde 1, men viser seg først i kilde 2, for så å bli viktigere i kilde 3 og 4. Det instrumentelle perspektivet synes å stå sterkest i Strukturmeldingen, mens særlig Hernesutvalget, men også Stjernøutvalget opererer i et spenningsforhold mellom UH-sektoren som dannelsesinstitusjoner og sektorens betydning for økonomisk utvikling.

5.2 Dokumentene analysert ut fra et myteperspektiv

Som beskrevet i 3.1 vil en moderniseringsagenda i høyere utdanning forstått ut fra myteperspektiv legge vekt på normativt press fra omgivelsene (Gornitzka, 2009). Hvilke problemer man trekker fram og løsningene som foreslås vil være preget av rasjonaliserte og institusjonaliserte myter for hvordan gode, moderne organisasjoner skal se ut. Sterke globale oppskrifter spres over lande- og sektorgrenser og fra privat til offentlig sektor og fører til global isomorfi. Det Pollitt og Bouckaert (2011, s. 5-11) beskriver som tre bølger for reformtenkning innen offentlig sektor er interessant å trekke inn her:

Periode	Karakteristika for den dominerende diskursen
Midten av 1960-tallet til slutten av 1970-tallet	Rasjonell, hierarkisk planlegging og kost-nytte-analyse. Forskning og ekspertise skal gjennom sin produksjon bidra til framskritt.
Slutten av 1970-tallet til slutten av 1990-tallet	New Public Management. Modeller hentes fra privat sektor for å øke effektiviteten.
Slutten av 1990-tallet og framover	Ingen dominerende modell. Noen nøkkelkonsepter, inkludert <i>governance</i> , nettverk, strategi, partnerskap, transparens og tillit.

Under beskrives innledningsvis hva som preget UH-sektorens omgivelser i ulike tidsperioder, for å se om dette gjenfinnes i de problemer og løsninger og i retorikken som framkommer i dokumentene. I tillegg er funnene stilt opp mot forventningene som er beskrevet i kapittel 3.3.

5.2.1 DH-proposisjonen

På 1950-tallet ble reformer i offentlig sektor vanligvis behandlet som en teknisk eller juridisk sak heller enn et politisk eller økonomisk spørsmål (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 5-6). Det ble også i stor grad sett som et nasjonalt eller sektorspørsmål og skjedde basert på nasjonal tradisjon og historikk. Internasjonale fora som OECD, som skulle få stor innflytelse som *talking shops* for styringsreformer i offentlig sektor, fantes ikke enda. Dette begynte å endre seg på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet. Man ble opptatt av rasjonell strategisk politikkkutforming og evalueringer, og midten av 1960 til sent 1970 var gullalderen for planlegging. Det er i disse omgivelsene DH-proposisjonen ble skrevet, og det kan virke som den er preget av det. Som vi ser over (DH-proposisjonen analysert ut fra instrumentelt perspektiv, s. 56), var det sterk tro på å løse problemer og utfordringer gjennom politikkkutforming. Man sammenliknet dessuten situasjonen for høyere utdanning i Norge med andre land, og man mente at Norge måtte følge den internasjonale/vestlige utviklingen

der flere artianere gikk videre til akademiske studier. Det ble vist til strukturendringer i andre land når det gjaldt postgymnasiale utdanningstilbud, der tendensen var kortere, mer intensive utdanningstilbud som kunne svare på arbeidslivets behov.

DH-proposisjonen ble dessuten skrevet i en tid da det skjedde store endringer i distrikts-Norge (Furre, 1991, s. 301-319). Primærnæringene opplevde sterk tilbakegang, og de som tidligere fant sitt arbeid der, var på vei over i andre næringer som industri og kontor- og servicenæring. Det skjedde en utvidelse av offentlige tjenester, bosettingsmønstre ble endret, flere kvinner skaffet seg utdanning og 1960-tallet var tiden for kommunesammenslåinger. Dette preger også DH-proposisjonen. Utbygging av distriktshøgskoler ble sett som distriktpolitikk. «Aksjonsnemd for distriktshøgskolane» (se s. 27) så distriktshøgskolene som et svar på en sentraliseringstendens som lenge hadde svekket bygdene økonomisk, sosialt og kulturelt i forhold til byene. Departementet ønsket også at distriktshøgskolene skulle bidra til å likestille bygd og by, og den nye institusjonstypen skulle være med å skape respekt for kulturarven man mente å finne på bygdene. Etableringen av distriktshøgskoler var altså en samarbeidssak mellom sentrale styresmakter og styringsorganer i distriktene. Eksterne aktører, både kommuner/fylkeskommuner og næringsliv skulle bidra til å påvirke studietilbudene slik at de skulle være tilpasset behovene.

Når det gjaldt styringsorden for distriktshøgskolene, kan det se ut til at offentlig sektor generelt og privat næringsliv var et sterkere forbilde enn universitetenes organisering.

Når dokumentene analyseres ut fra et myteperspektiv, er det svært interessant å se på ordbruk og retorikk for å se om dette påvirkes av omgivelsene og endres over tid. I tabellen under, som er et utdrag av tabellen i vedlegg 2 (s. 82), kommer likheter og forskjeller mellom de ulike dokumentene fram med utgangspunkt i DH-meldingen.

Tabell 1 Mye brukte ord og lite brukte ord i DH-proposisjonen

Søkeord	Kilde 1	Kilde 2	Kilde 3	Kilde 4	Alle	Kilde 1 vektet	Kilde 2 vektet	Kilde 3 vektet	Kilde 4 vektet	Alle - vektet
region	95	336	269	109	809	2,97	1,20	1,09	1,08	1,23
student	72	789	802	328	1991	2,25	2,83	3,26	3,25	3,03
administra	55	108	17	60	240	1,72	0,39	0,07	0,59	0,36
distrikt	39	35	32	2	108	1,22	0,13	0,13	0,02	0,16
kultur	23	126	88	16	253	0,72	0,45	0,36	0,16	0,38
samarbeid	17	204	255	187	663	0,53	0,73	1,04	1,85	1,01
politikk/politisk	7	238	188	22	455	0,22	0,85	0,76	0,22	0,69

Søkeord	Kilde 1	Kilde 2	Kilde 3	Kilde 4	Alle	Kilde 1 vektet	Kilde 2 vektet	Kilde 3 vektet	Kilde 4 vektet	Alle - vektet
vekst	6	147	48	29	230	0,19	0,53	0,20	0,29	0,35
styring	4	178	304	34	520	0,13	0,64	1,24	0,34	0,79
ledelse/leiing	3	133	168	38	342	0,09	0,48	0,68	0,38	0,52
endring	2	66	154	97	319	0,06	0,24	0,63	0,96	0,48
evaluering	2	56	133	101	292	0,06	0,20	0,54	1,00	0,44
internasjonal	1	111	335	132	579	0,03	0,40	1,36	1,31	0,88
reform	1	43	199	55	298	0,03	0,15	0,81	0,54	0,45
marked	1	78	87	21	186	0,03	0,28	0,35	0,21	0,29
privat	1	46	77	5	129	0,03	0,16	0,31	0,05	0,20
kvalitet	0	132	371	345	848	0,00	0,47	1,51	3,42	1,29
konkurr	0	54	148	69	271	0,00	0,19	0,60	0,68	0,41
strategi	0	44	167	59	270	0,00	0,16	0,68	0,58	0,41
grunnforsk	0	213	39	2	254	0,00	0,76	0,16	0,02	0,39
innova	0	13	129	63	205	0,00	0,05	0,52	0,62	0,31
nettverk	0	65	101	14	180	0,00	0,23	0,41	0,14	0,27
kvinne	0	68	109	0	177	0,00	0,24	0,44	0,00	0,27
indikator	0	7	58	72	137	0,00	0,03	0,24	0,71	0,21
minoritet	0	0	92	0	92	0,00	0,00	0,37	0,00	0,14
likestilling	0	9	54	0	63	0,00	0,03	0,22	0,00	0,10

Hvis vi ser på språket eller retorikken i DH-proposisjonen, er det interessant å se ord som *ikke* forekommer i dette dokumentet som kommer sterkt inn i de senere dokumentene, som *kvalitet*, *strategi*, *konkurransel/konkurrere*, *indikator*, *grunnforskning*, *innovasjon*, *nettverk*, *kvinne*, *likestilling* og *minoritet*. Ord som forekommer én eller to ganger er *internasjonal*, *reform*, *evaluering*, *næringsliv*, *marked* og *privat*. Ord som forekommer relativt hyppig er *region*, *distrikt*, *student*, *administrasjon* og *kultur*, noe som stemmer godt med den tiden proposisjonen ble skrevet med fokus på distriktene og samarbeid i regionene.

5.2.2 Hernesutvalget

Fram mot 1980 skjedde det en utdanningseksplasjon i Norge (Furre, 1991, s. 395-396). Statens utgifter til utdanningsformål økte fra 2,5 til vel 10 milliarder kroner fra 1970 til 1980, og antall studenter i universiteter og høyskoler økte fra 50 000 til vel 80 000. Det var fortsatt bred politisk enighet om å satse på utdanning, men noe strid om innhold og samfunnsfunksjon. Målet med høyere utdanning var på den ene siden å produsere arbeidskraft tilpasset behovet i næringsliv, og på den andre siden menneskelig og personlig utvikling med mål om et mer meningsfylt liv. *Livslang læring* var et nytt motebegrep. Dette

forekom ikke i DH-proposisjonen, men Hernesutvalget brukte det 13 ganger. På 1970-tallet var den globale økonomien inne i en urolig tid. Det spredde seg en tro på at offentlig sektor hadde blitt overdimensjonert og at vestlige velferdsstater hadde blitt for dyre og ineffektive (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 6-7). Løsningen var at offentlig sektor skulle lære av privat sektor og bli mer markeds- og konkurransestyrt. På 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ga det seg utslag i en generell desentralisering av offentlig sektor som markerte et brudd med tidligere styringstradisjon (Gornitzka, 2009, s. 147). Som tidligere nevnt, var en ny markedsfokustert reformbølge på vei inn i offentlig forvaltning, senere kjent som New Public Management (Selstad, 2012, s. 14-15). Innen UH-sektoren hadde staten så langt styrt, og på noen områder detaljstyrt, universitetene gjennom lovverket (se s. 18), noe som ble tolerert av universitetene så lenge de opplevde autonomi i akademiske saker. De generelle forvaltningsreformer bidro til å endre dette. Et ønske om å skape bedre effektivitet og høyere kvalitet var en del av disse reformene (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 7). På denne tiden var større og færre institusjoner idealet, der det var klarere definerte mål og ansvarsområder for den enkelte institusjon og en noe større avstand til departement/statlige myndigheter. Ved å lese Hernesutvalgets innstilling i dette perspektivet, er det mange elementer som gjenkjennes fra den generelle moderniseringsagendaen på denne tiden. Utvalget er opptatt av kvalitet og effektivitet. Gjennom sammenslåinger og etablering av Norgesnett skulle UH-sektoren i Norge få færre, større institusjoner med klart definerte mål, funksjonell spesialisering og ansvarsområder. Hernesutvalget støttet å avskaffe hjemmelssystemet, og det hadde en generell tro på målstyring, styrket målstyrt ledelse, medarbeidersamtaler, indikatorer for kvalitet og resultatbevissthet i stedet for budsjettstyring og nasjonal detaljstyring.

Internasjonalt var mange vestlige land bekymret for kvaliteten i skolen og synkende kunnskapsnivå, og dette er også et hovedfokus for Hernesutvalget som vektla et helhetlig perspektiv på utdanningen, fra grunnskole til forskerskole. Utvalget var opptatt av at norske forskere måtte være internasjonalt orienterte, siden passivitet på dette feltet kunne føre til provinsialisme. Her har det altså skjedd et tydelig skifte fra DH-proposisjonen, der distriktskultur og distriktenes egenart ble verdsatt og ansett som viktig. Nå var sentrum idealet og periferien mer glemt. Hernesutvalget refererte jevnlig til OECD-rapporter om ulike aspekter ved høyere utdanning i Norge, og OECD ser også ut til å ha hatt sterk innflytelse på situasjonsbeskrivelsen av høyere utdanning i mangel på nasjonal statistikk og forskning. Utvalget foreslo også å etablere sentre for høyere studier etter modell fra Princeton University og Stanford University. Hernesutvalget henviste dessuten til Bologna-

prosessen, der målet var et felles grads- og karaktersystem innen EF/EU. Det kan virke som om den internasjonale påvirkningen var relativt sterk.

At Hernesutvalget er påvirket av en mer markedsfokuseret reformbølge kan vi finne igjen i vedlegg 2 Ordetelling, der ord som *styring*, *ledelse*, *vekst*, *kvalitet*, *marked*, *næringsliv*, *konkurranse*, *privat* og *reform* blir relativt mye brukt. Som vi ser av Tabell 2 til høyre, forekommer disse ordene sjelden eller aldri i DH-proposisjonen. Dette understøtter at Hernesutvalget var påvirket av NPM-reformbølgen som var i sin spede begynnelse. Det internasjonale får også større oppmerksomhet, og kvinner/kjønnsperspektiv har kommet inn i diskusjonen om utviklingen av UH-sektoren.

Tabell 2 Ordtelling - rangert etter kilde 2 Hernesutvalget

Søkeord	Kilde 1 - 1969	Kilde 2 - 1988	Kilde 1 - 1969 vektet	Kilde 2 - 1988 vektet
region	95	336	2,97	1,20
politikk/politisk	7	238	0,22	0,85
grunnforsk	0	213	0,00	0,76
samarbeid	17	204	0,53	0,73
styring	4	178	0,13	0,64
vekst	6	147	0,19	0,53
teknol	2	139	0,06	0,50
ledelse	3	133	0,09	0,48
kvalitet	0	132	0,00	0,47
kultur	23	126	0,72	0,45
internasjonal	1	111	0,03	0,40
administra	55	108	1,72	0,39
priorite	1	80	0,03	0,29
marked/marknad	2	78	0,06	0,28
næringsliv	2	73	0,06	0,26
kvinne	0	68	0,00	0,24
endring	2	66	0,06	0,24
evaluering	2	56	0,06	0,20
konkurr	0	54	0,00	0,19
privat	1	46	0,03	0,16
strategi	0	44	0,00	0,16
reform	1	43	0,03	0,15
samløkal	0	39	0,00	0,14

5.2.3 Stjernøutvalget

Virksomhetsplanlegging og målstyring i offentlig sektor kom for fullt utover 1990-tallet, og med Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27, 2000-2001) skjedde et nytt skifte i styringsideologi i UH-sektoren (Gornitzka, 2009, s. 147). Fram til da hadde flere endringer blitt introdusert og importert fra øvrig offentlig sektor, men de hadde vært små og med relativt få synlige effekter. Med Kvalitetsreformen kom et nytt finansieringssystem med innslag av belønning¹² som skulle stimulere til konkurranse mellom institusjonene, større frihet til institusjonene, opprettelse av NOKUT og forslag om styrings- og ledelsesreform. Det skulle bli et større skille mellom departement og institusjonene, og markedet, og konkurranse skulle i større grad styre UH-sektoren. Dette var i tråd med styringsideologien ellers i offentlig sektor der NPM-bølgen var på sitt sterkeste.

¹² Det ble innført en tredelt finansieringsmodell der 25 % var basert på utdanningsresultater, 15 % på forskningsresultater og 60 % var basisfinansiering.

Jakten på økt effektivitet og bedre offentlige tjenester endret seg internasjonalt på slutten av 1990-tallet (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 7). Reformen var fortsatt høyt opp på den politiske agendaen, men ord som *governance* – styring i tett samspill med samfunnet rundt og gjennom nettverk – kom inn. Vektleggingen av effektivitet og kvalitet forsvant ikke. Endringene kom som en reaksjon på noen av de negative effektene ved NPM. Man så f.eks. at koordineringsproblemer oppsto når mange institusjoner skulle jobbe sammen mot felles mål (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 7). Det var også et ønske om en bedre balanse mellom markedsstyring og statlig styring, der den første lenge hadde dominert, samt strengere sentralisert kontroll.

Dette er gjenkjennbart i flertallets innstilling fra Stjernøutvalget, der det kom fram en skepsis mot konkurranse- og markedsstyring av UH-sektoren, samtidig som man ikke så det som hensiktsmessig at institusjonene selv skulle få mer autonomi. I stedet ønsket utvalget en sterkere statlig styring. Bare Marianne Harg, akademias representant, tok dissens og talte for mer autonomi for universitetene og klarere arbeidsfordeling mellom universiteter og høyskoler.

Strategi og *koordinering* kom inn som nye moteord innen moderniseringsagendaen, og det var store forhåpninger til hvordan IKT skulle åpne nye muligheter i offentlig forvaltning. Det går fram av vedlegg 2 (s. 82) at disse ordene, særlig *strategi* brukes langt hyppigere av Stjernøutvalget enn Hernesutvalget. Når det gjelder *styring* og *ledelse* ble ordene brukt omtrent like mye i Hernesutvalgets innstilling. I Stjernøutvalgets innstilling forekommer *styring* (304) langt oftere enn *ledelse* (168). Dette er i tråd med Røvik (2007, s. 145-149), som mener det kom et skifte mot mer vekt på styring utover 2000-tallet.

5.2.4 Strukturmeldingen

Også Strukturmeldingen ble skrevet i en post-NPM-kontekst. De trekkene ved denne perioden som er nevnt i forhold til Stjernøutvalget ser ut til å være enda tydeligere tilstede i Strukturmeldingen. Kunnskapsdepartementet under en borgerlig regjering, mente at det fortsatt var kvalitetsproblemer i UH-sektoren og at konkurranse mellom institusjonene skulle bidra til kvalitetsheving og økt produktivitet. Kvaliteten i de ulike institusjonene ble sammenliknet og rangert i ulike figurer (til sammen 17 figurer i kapittel 3 *Utfordringer i universitets- og høyskolesektoren*) ut fra ulike indikatorer, og særlig institusjonene som scoret lavt på ulike indikatorer ble blinket ut. Løsningen var større og færre institusjoner.

Høyere utdanning var nå blitt en global handelsvare, og UH-sektoren ble sett som sentral for økonomisk, sosial, kulturell og regional utvikling. Dette avspeiles i Strukturmeldingen der man var opptatt av utviklingen internasjonalt, hvor konsentrasjon, modernisering og effektivisering sto sterkt, ifølge departementet. Mange land hadde dessuten gitt opp målet om et todelt system, noe som også skjedde i Norge.

Tabell 3 15 mye brukte ord i Strukturmeldingen (øverst) og 15 lite brukte ord (nederst)

Søkeord	Kilde 1	Kilde 2	Kilde 3	Kilde 4	Alle	Kilde 1 vektet	Kilde 2 vektet	Kilde 3 vektet	Kilde 4 vektet	Alle - vektet
kvalitet	0	132	371	345	848	0,00	0,47	1,51	3,42	1,29
samarbeid	17	204	255	187	663	0,53	0,73	1,04	1,85	1,01
internasjonal	1	111	335	132	579	0,03	0,40	1,36	1,31	0,88
region	95	336	269	109	809	2,97	1,20	1,09	1,08	1,23
evaluering	2	56	133	101	292	0,06	0,20	0,54	1,00	0,44
endring	2	66	154	97	319	0,06	0,24	0,63	0,96	0,48
indikator	0	7	58	72	137	0,00	0,03	0,24	0,71	0,21
konkurr	0	38	148	69	255	0,00	0,14	0,60	0,68	0,39
innova	0	13	129	63	205	0,00	0,05	0,52	0,62	0,31
administra	55	108	17	60	240	1,72	0,39	0,07	0,59	0,36
strategi	0	44	167	59	270	0,00	0,16	0,68	0,58	0,41
næringsliv	2	73	81	56	212	0,06	0,26	0,33	0,55	0,32
reform	1	43	199	55	298	0,03	0,15	0,81	0,54	0,45
teknol	2	139	126	48	315	0,06	0,50	0,51	0,48	0,48
instituttsektor	0	18	4	39	61	0,00	0,06	0,02	0,39	0,09
etikk/etisk	0	28	34	2	64	0,00	0,10	0,14	0,02	0,10
distriktpoli	3	4	9	2	18	0,09	0,01	0,04	0,02	0,03
innvandr	0	6	67	1	74	0,00	0,02	0,27	0,01	0,11
verdier	0	24	18	1	43	0,00	0,09	0,07	0,01	0,07
moderni	0	4	18	1	23	0,00	0,01	0,07	0,01	0,03
samlokali	0	39	5	1	45	0,00	0,14	0,02	0,01	0,07
kvinne	0	68	109	0	177	0,00	0,24	0,44	0,00	0,27
minoritet	0	0	92	0	92	0,00	0,00	0,37	0,00	0,14
likestilling	0	9	54	0	63	0,00	0,03	0,22	0,00	0,10
dannelse	0	5	22	0	27	0,00	0,02	0,09	0,00	0,04
etatsstyring	0	0	17	0	17	0,00	0,00	0,07	0,00	0,03
politisk styring	0	5	11	0	16	0,00	0,02	0,04	0,00	0,02
målstyr	0	10	0	0	10	0,00	0,04	0,00	0,00	0,02
mål- og resultatstyring	0	0	10	0	10	0,00	0,00	0,04	0,00	0,02
moral	0	6	2	0	8	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01

Ut fra tabellen over, er det liten tvil om at man i Strukturmeldingen var opptatt av kvalitet. At man også hadde stort fokus på samarbeid henger godt sammen med tidsånden, der nettverk og samspill ble vektlagt. Ord som forekom relativt hyppig i Stjernøutvalgets innstilling som *innvandring/innvandrere, kvinner, likestilling, dannelse* og *politisk styring*, er mer eller mindre borte i Strukturmeldingen som kom åtte år senere. Språket framstår ellers som sektornøytralt. De fleste av de 15 øverste ordene kunne angå andre sektorer som kommune-Norge, samferdsel, NAV, helsesektoren eller til og med en privat bedrift. Språk og retorikk kan også sies å være instrumentelt med vekt på *indikatorer, evaluering* og *konkurranse*.

5.2.5 Oppsummering

Gjennomgangen viser at en del av de aspektene som tas for gitt i analysen ut fra instrumentelt perspektiv, også kan ses på som institusjonaliserte myteoppfatninger som treffer institusjonene i UH-sektoren utenifra. Vi ser dessuten at alle dokumentene er sterkt påvirket av eksterne, generelle nasjonale og internasjonale moter eller moderniseringsagendaer. Når aktørene skulle finne passende løsninger på sine problemer, var de preget av det organisatoriske feltet de var innenfor, både nasjonalt og internasjonalt. Universiteter og høyskoler var stilt overfor de samme forventninger og krav fra omverdenen, noe som har dratt institusjonene i retning av mer likhet i stedet for komplementaritet og mangfold (Brunsson, 2009, s. 4). I retrospekt kan dette være en forklaring på hvorfor høyskoler og universiteter vokste seg mer og mer like, tross ønsket om å etablere komplementære institusjoner. Vi ser flere eksempler på hvordan denne isomorfismen kommer til uttrykk i dokumentene (Eriksson-Zetterquist, et al., 2014, s. 254-255). Vi ser den som tvungen isomorfisme bl.a. gjennom støtte til felles lovverk for UH-sektoren, enighet om at felles indikatorer skal gjelde for universiteter og høyskoler, enighet om et felles finansieringssystem, gjennom et felles kontrollorgan (NOKUT) og gjennom adopsjon av mål- og resultatstyringssystemer fra privat sektor og offentlig sektor ellers til UH-sektoren. Den kommer fram som imiterende isomorfisme f.eks. ved å framholde prosesser i andre vestlige land som noe Norge bør strekke seg etter. Vi ser det også som normativ isomorfisme der de ulike dokumentene ser ut til å ha universitetene som institusjoner med dannende utdanning og fri forskning som idealer for hvordan institusjoner i høyere utdanning bør være, i motsats til målet for distriktshøgskolene som ikke skulle drive forskning, men tilby korte, yrkesrettede og yrkesrelevante utdanninger.

Retorikken er også skiftende og lar seg påvirke av omgivelsene. Et interessant ord i denne sammenhengen som kan vise utvikling over tid, er *kultur*. I DH-proposisjonen forekommer ordet i ulike sammensettinger 23 ganger i det 32 sider lange dokumentet. Det handler om bygdekultur, bykultur, akademisk kultur, kulturelt skapende virksomhet, kulturgoder osv. Det handler mest om kultur i de nye distriktshøgskolenes omgivelser, men også om den indre kultur som skulle vokse fram i de nye institusjonene. Til sammenlikning brukes kultur 12 ganger på 82 sider i Strukturmeldingen, og her handler det først og fremst om en annen form for kultur: prestasjonskultur og særlig kultur for kvalitet i institusjonene som kunne endres og påvirkes av institusjonenes ledelse ut fra styringssignaler fra departementet.

5.3 Dokumentene analysert ut fra et kulturperspektiv

En moderniseringsagenda i høyere utdanning forstått ut fra kulturperspektiv innebærer vektlegging av at lokal, nasjonal og historisk-institusjonell kontekst og variasjon spiller inn (Gornitzka, 2009). Løsninger som foreslås på problemer vil være begrunnet ut fra tradisjoner og institusjonelle ordninger i sektoren. Styring i UH-sektoren vil reflektere nedarvede normer for samhandling mellom den politiske og akademisk-vitenskapelige sfære, og disse er nedfelt i hvordan sektoren er organisert. Hovedmønsteret vil være inkrementell endring av styringsforholdet mellom stat og institusjon innenfor rammen av det passende og via rutineprosesser for endring og reform. Inkrementelle prosesser skjer uten større reformdrama og ved at nye elementer podes på det etablerte institusjonelle rammeverk for styring. Som det framgår av kapittel 3.3, forventes det at sektortradisjon og institusjonelle perspektiver vil være sterkt tilstede i innstillingene til Hernesutvalget og Stjernøutvalget, men at det også har betydning i de to andre dokumentene.

5.3.1 DH-proposisjonen

Som gjennomgangen ut fra myteperspektivet viste, ble DH-proposisjonen påvirket utenfra. Det ser også ut til at den også ble preget av den sektoren som skulle få en ny institusjonstype. Her kan det se ut til at etableringen av distriktshøgskoler ble påvirket av både de gamle institusjonene som skulle få høgskolestatus, dvs. fagskolene, profesjonsutdanningene osv., men også av tradisjoner hentet fra universitetene. Universitetene ble en slags mal for hva som var passende eller idealet for høyere utdanning, bl.a. ved at årsstudiene distriktshøgskolene skulle tilby hadde grunnfagene ved universitetene som mal. Undervisningen skulle være forskningsbasert og kontakten tett mellom institusjonstypene

(f.eks. gjennom utveksling av personell). Samtidig var proposisjonen klar på at distriktshøgskolene ikke skulle drive egen forskning eller forskerutdanning, noe som heller ikke var tradisjonen i de institusjonene som skulle gå inn under distriktshøgskoleparaplyen. Det var universitetenes oppgave. Målet var altså å etablere komplementære institusjoner i UH-sektoren, men det at universitetene ble holdt opp som idealet, kan se ut til å ha bidratt til at det i stedet ble etablert parallelle institusjonstyper.

5.3.2 Hernesutvalget

Hernesutvalget var opptatt av dannelse, grunnforskning, basiskunnskaper, fellesvitenskapelige verdier og kunnskapens betydning for noe grunnleggende i mennesket og samfunnet. Målet med utdanning og forskning var at mennesket skulle vinne erkjennelse. Dette passer godt inn i et kulturperspektiv.

Hernesutvalget viste til at de fleste av de ca. 200 institusjonene innen høyere utdanning kom som et resultat av omdøping og oppgradering av gamle postgymnasiale institusjoner. I stedet for regional konsentrasjon med distriktshøgskoler som samlende organisasjoner, hadde man fått lokal spredning med distriktshøgskoler, ingeniørhøgskoler, lærerhøgskoler osv. Stortinget hadde ikke gått for Ottosenkomiteens forslag om regionale studiesentra. Det hadde vist seg vanskelig å endre institusjonaliserte organisasjoner gjennom å gjøre klare politiske vedtak. I stedet for komplementære institusjoner, var det blitt parallelle som konkurrerte med hverandre. Utviklingen så langt hadde skjedd på bakgrunn av ad-hoc-beslutninger og en serie små avgjørelser.

Utvalget slo fast at det ikke var plass til flere universiteter og hadde klare forestillinger om hva et universitet skulle være. Der skulle grunnforskningen og forskerutdanning skje. Yrkesrettet utdanning og regionalt anvendt forskning hørte hjemme i høgskolesektoren.

Når Hernesutvalget la fram sitt syn på organisasjon og ledelse i ble det i stor grad diskutert og argumentert på basis av intern kultur i academia. Det var et underliggende prinsipp at academia skulle være noe annet enn andre offentlige institusjoner. Autonomi og bred representasjon av tilsatte og studenter i kollegiale organer skulle bestå, samtidig som det var behov for små justeringer for å tilpasse seg nye tider med krav om effektivisering og resultatstyring.

I analysen av Hernesutvalgets innstilling i kapittel 5.1.1 så vi at selv om utvalget hadde instrumentelle problemer og løsninger, bygget det også deler av sin argumentasjon på institusjonalisert tradisjon i UH-sektoren, og det kan se ut til at balansen mellom de to perspektivene vippet mot kulturperspektivet i Hernesutvalgets innstilling. Da utvalget beskrev kjennetegn ved forskningsmiljøer av høy kvalitet, var det tradisjonelle grunnverdier som ble trukket fram, og ikke indikatorer. Kvalitetsvurdering ved kollegial kritikk ble sett som vesentlig. Utvalget mente også at det var et problem at det akademiske liv var blitt for byråkratisert.

5.3.3 Stjernøutvalget

Stjernøutvalget la også merke til motstanden i sektoren som resulterte i at endringene som Hernesutvalget hadde foreslått, og som gjorde at høgskolesektoren gikk fra 98 til 26 institusjoner og arbeidsdeling gjennom Norgesnett, fikk begrenset innvirkning på UH-sektoren. Sektoren levde sitt eget liv, og dette sammen med vedtak fattet steg for steg, gjorde at forskjellene mellom høyskoler og universiteter hadde blitt mindre i stedet for større.

Også Stjernøutvalget var opptatt av at institusjonene i UH-sektoren skulle være dannelsesinstitusjoner og ivareta landets kulturelle og sosiale utvikling. Dette kommer tydelig fram i innstillingens kapittel 3 kalt *Høyere utdanning mellom danning, demokrati og økonomi*. Samtidig er det påfallende at ordet *dannelse* blir brukt 18 ganger i dette kapitlet, mens det ellers i dokumentet blir brukt bare fire ganger. Det kan se ut til at perspektivet falt litt bort når utvalget skulle skissere løsninger for UH-sektorens problemer. Stjernøutvalget hadde en grundig diskusjon rundt spenningen mellom det humboldtske ideal og instrumentelle sider ved utdanning og forskning, og var bekymret for markeds- og konkurransestyringen av sektoren. Likevel var ikke løsningene de foreslo preget av et ønske om større grad av autonomi for institusjonene, men i stedet foreslo utvalget sterkere politisk styring. Her ser det ut til at ulike hensyn og krav som stilles til institusjonene kommer i konflikt når utvalget skisserer sine løsninger. Da er det noen løsninger og hensyn som må vike og andre får forrang, uten at utvalget uttrykker dette eksplisitt.

5.3.4 Strukturmeldingen

En gjennomgang av Strukturmeldingen ut fra et kulturperspektiv ga små resultater. Som vist i kapittel 5.2.4 er språket i dette dokumentet relativt sektornøytralt. På et punkt skinner tregheten og motstanden i sektoren igjennom, og det er i diskusjonen av basiskomponenten i

finansieringssystemet som utgjør en stor andel av inntektene til institusjonene. Denne er i dag basert på historiske tall. Departementet erkjenner i stortingsmeldingen at veksten i FoU-utgiftene har vært langt sterkere ved høyskolene og de nye universitetene enn ved de gamle universitetene og at dette utløser et behov for å justere basiskomponenten. Likevel tar ikke departementet noe klart standpunkt til dette, men refererer til høringsrunder i sektoren der det kom fram et delt syn mellom universiteter og høyskoler.

Når det gjelder spørsmålet om valgt eller ansatt rektor, var også dette noe KD ønsket å overlate til institusjonstyrene å avgjøre, selv om departementet mente at ansatt rektor ville gi størst sjanse for å rekruttere den best kvalifiserte ledelsen.

I disse to spørsmålene visste KD at motstanden mot endring var stor hos de gamle universitetene, og det ser ut til at man velger å ikke skjære igjennom selv om man har relativt klare meninger om at det er behov for endring.

5.3.5 Oppsummering

Inntrykket etter å ha analysert kildene ut fra et institusjonelt perspektiv er at det har større forklaringskraft enn forventet i DH-proposisjonen, men langt mindre enn forventet i Strukturmeldingen. Diskusjonen rundt retorikken i Strukturmeldingen i kapittel 5.2.4 underbygger dette, idet vi så at språket har utviklet seg i en sektornøytral retning. Det ser ut til å være en bevegelse fra Hernesutvalget til Stjernøutvalget der førstnevnte i større grad la vekt på sektortradisjon i sine løsninger enn sistnevnte.

5.4 Generelle betraktninger

Gjennomlesing av de fire dokumentene og oppsummering av hvilke problemer og løsninger som kommer fram i dem (se vedlegg 1) gir inntrykk av at det har vært mange av de samme problemene som har blitt løftet fram fra slutten av 1960-tallet til i dag, men særlig i de tre nyeste kildene. Eksempler på slike gjennomgående problemer er:

- for lav kvalitet når det gjelder utdanning og forskning
- for mange og små institusjoner
- styringsutfordringer
 - internt i institusjonene
 - nasjonalt ift. styring av sektoren
- dårlig ressursutnyttelse
- skjerpet internasjonal konkurranse

- frafall, for dårlig gjennomstrømming, studentene bruker for lite tid på studer

Problemer som *ikke* er gjennomgående er vanskeligere å identifisere, og hovedinntrykket er at mange av de overordnede problemene er de samme. Dette kan minne om en kulturinstitusjonell forståelse av hva som kan forventes å kjennetegne en problemstrøm over tid. Problemene er varige og blir varige og nærmest noe som kjennetegner sektoren.

På løsningssiden er det én løsning som gjennomgående blir sett som passende for mange og mangfoldige problemer, og det er strukturendring i form av sammenslåing i større institusjoner. Dette er en underliggende løsning for alle problemene i listen over. Samtidig foreslås det i de ulike dokumentene noen løsninger i tillegg til strukturendringer, som kan variere noe mer. Variasjonene kan i stor grad kan forstås først og fremst ut fra et myteperspektiv, samtidig som mange av disse løsningene også er instrumentelle. Ett eksempel på dette er utfordringer i forhold til kvalitet:

Løsning Problem	DH-proposisjon	Hernesutvalget	Stjernøutvalget¹³	Struktur- meldingen
Dårlig kvalitet i utdanning og forskning.		Større institusjoner, styrket faglig ledelse, styrket målstyrt ledelse, klarere indikatorer for kvalitet, Norgesnett. Etablere sentre for høyere studier. Tillit til fagfellesystemet. Bedre, mer dyptgående evalueringer av fag og miljøer.	Sammenslåinger i større enheter. Etablere sentre for fremragende undervisning. Mer utdanningsforskning. Økte ressurser til institusjonene. Videreføre SFF. Langsiktige avtaler mellom departement og institusjonene.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger. Kvalitet gjennom konkurranse, sterkere prestasjonskultur, øke resultatbasert andel av finansieringen over tid.. Stortingsmelding om utdanningskvalitet. Klarere indikatorer for forskningkvalitet, sterkere prestasjonskultur, styrke toppsatsinger som SFF og SFI. Sterkere forskningsledelse.

DH-proposisjonen bruker ikke ordet *kvalitet* i det hele tatt, men det er rimelig å anta ut fra det som står i dokumentet at samling av høyere utdanningsinstitusjoner under DH-paraplyen hadde som mål å sikre god kvalitet i postgymnasial utdanning. Hernesutvalget foreslo tidsaktuelle løsninger som etablering av sentre, målstyring og fagevaluering. Samtidig har

¹³ Flertallets innstilling

utvalget respekt for kulturen i academia, der fagfelleevaluering er en viktig kvalitetskontroll. Stjernøutvalget og Strukturmeldingen hadde løsninger som i stor grad er instrumentelle, men også påvirket av en generell moderniseringsagenda i offentlig sektor. Det at løsningsstrømmen også har noe uforanderlig over seg kan også forstås som noe kulturinstitusjonelt. Generelt ser vi her at det er et samspill mellom flere typer påvirkningsfaktorer som definerer løsningsstrømmen.

Analysene i 5.1-5.3 viser at alle dokumentene er preget av de forskjellige typene påvirkningsfaktorer, men hva som kommer sterkest fram varierer over tid. Begge NOU-utvalgene sto i en spenning mellom tradisjonene i UH-sektoren som dannelsesinstitusjoner og en mer instrumentell forståelse av UH-sektoren og dens betydning for økonomisk utvikling. Begge ønsket å framstå som utvalg med sterk forankring i sektorens tradisjoner om danning og autonomi. Likevel ser det ut til at de strever med å holde fast på dette når løsninger skal foreslås, Stjernøutvalget i større grad enn Hernesutvalget. De må hele tiden forholde seg til doble perspektiver og doble logikker (Eriksson-Zetterquist, et al., 2014, s. 131).

Gornitzka (2009, s. 151-152) viser gjennom sin forskning at det som først og fremst preger UH-sektoren av inkrementell endring over tid. Det er inkrementalismens vei som kan trumfe institusjonell endring og sektortradisjon i større grad enn politiske reformambisjoner. Dette er gjenkjennbart i de fire dokumentene som denne studien baserer seg på, og påpekes også i flere av dem.

6. Konklusjon

Utgangspunktet for oppgaven var å identifisere perspektiver på høyere utdanningsinstitusjoner i diskusjoner om strukturendringer i UH-sektoren i Norge siste 50 år. Hvorfor og hvordan har man oppfatter at det er passende at institusjonene endres?

Et gjennomgående aspekt i perioden som er beskrevet er at høyere utdanning hele tiden har stått i en spenning mellom humboldtske idealer og markedskrefter, mellom institusjonell autonomi og markeds- og/eller politisk styring. Disse spenningene har nærmest blitt institusjonaliserte og en del av den utdanningspolitiske orden. Dette ser også ut til å prege diskusjonene i de fire dokumentene i ulik grad, herunder hvilke problemer som defineres og hvilke løsninger som foreslås. Det faktum at høyere utdanning har forventninger knyttet til seg både innenfra (i UH-sektoren) og utenfra (omverdenen) når det gjelder å ivareta ulike typer hensyn, gjør at de praktiske løsningene på ulike problemer har preg av kompromisser. I noen perioder velges løsninger som ivaretar noen hensyn bedre enn andre, mens dette så etterfølges av en fase der de andre hensynene får sin revansje i nye utredninger, med sterkere vekt på løsninger som ivaretar disse hensynene. I det siste dokumentet, Strukturmeldingen fra 2015, får man inntrykk av at det har skjedd en rask utvikling siden Stjernøutvalget, og at særpreget med UH-sektoren er blitt mindre synlig. Det kan se ut til å ha skjedd en utvikling fra institusjoner til organisasjoner, jf. Selznick (Eriksson-Zetterquist, et al., 2014, s. 179). Retorikk og perspektiv på organisasjon er sterkt preget av en allmenn moderniseringsagenda, som kjennetegnes av at reformer har blitt institusjonalisert som en viktig ledelsesaktivitet og sammenslåing i større enheter er løsningen på problemer i mange sektorer, som f.eks. sykehus, kommuner og politi. Som vist i kapittel 5.2.4 er språket i Strukturmeldingen nesten sektornøytralt i forhold til de tidligere kildene. Det Gornitzka skriver om en økende reformtakt, ser ut til å stemme for perioden 2008 til 2015. Dette vises f.eks. gjennom at Stjernøutvalgets hovedløsning i 2008 som møtte motbør i sektoren (sammenslåinger i større gjennom en prosess der UH-institusjonene selv fikk komme med innspill på hvem de skulle slås sammen med) er i stor grad det som har blitt gjennomført fra 2015 til nå, om enn ikke så drastisk som Stjernøutvalget ønsket. I denne perioden gikk UH-sektoren fra 33 institusjoner i januar 2015 til 21 fra 1.1.2017. I diskusjonene rundt valgt eller ansatt rektor har presset økt på de store universitetene, men de fleste holder fortsatt stand. Likevel har de fleste institusjonene i UH-sektoren nå ansatt rektor og ekstern styreleder, og mange av UH-sektorens aktiviteter er styrt/finansiert ut fra indikatorer. Samtidig kan dette først og fremst

ha virkning på et overordnet nivå, og i hvor stor grad dette preger hverdagen for de ansatte, sier ikke denne oppgaven noe om.

Et annet aspekt er at dokumentene og deres stadige ambisjoner om å løse alle problemer med noen faste løsninger viser et stadig levende håp om at problemer kan løses gjennom strukturelle reformer. Dette er i tråd med Brunsson (2009, s. 140-141) sin påpekning av at reformer og styring er sterkt preget av framtidstro, optimisme og håp. Koblingen mellom retorikken i dokumentene jeg har studert og hva som faktisk gjøres i sektoren, kan virke svak, noe som er i tråd med flere studier av reformer i offentlig sektor generelt (Brunsson, 2007, s. 112). Koblingen mellom rituell prat og faktisk arbeid internt i den enkelte institusjon, kan synes å være løs.

Et tredje aspekt i diskusjoner om institusjonene i UH-sektoren er at mens man hele veien har tro på og ønsker mangfold og komplementære institusjoner der høyskoler og universiteter har ulike roller, klarer man ikke stoppe en utvikling der institusjonene blir mer og mer like hverandre. Alle steg-for-steg-beslutningene, felles indikatorer og målsetninger, idealet i form av universitetskulturen m.m. drar i retning av isomorfisme. Samtidig som man erkjenner at det er vanskelig å styre utviklingen i sektoren gjennom politiske vedtak, er det en gjennomgående tro på at man kan lykkes *med viten og vilje, sett under ett* og gjennom *konsentrasjon for kvalitet* som er titlene på de tre siste dokumentene.

Det er et mål om effektivisering gjennom større enheter som ligger som et grunnleggende prinsipp for alle de fire diskusjonene oppgaven tar utgangspunkt i. Dette er den grunnleggende og dominerende koblingen mellom problemer og løsninger. Manglende effektivitet er det institusjonaliserte problemet, økt effektivitet ambisjonen, og løsningen er sammenslåing av formelle organisasjoner i UH-sektoren til større formelle organisasjoner. Samtidig har vi sett at mange problemer, særlig kvalitet i utdanning og forskning, er gjennomgående i de fire dokumentene. Problemene får ikke den forventede løsning. Det kan se ut til at løsningene er mer motebefengte (det er tatt for gitt at de er riktige og vil løse problemene) og har mer preg av å være institusjonaliserte, enn problemene som i stor grad er instrumentelle i sin karakter (framkommet etter en rasjonell vurdering av situasjonen). Dette fører til at problemene kobles til løsninger som ikke løser problemene. Samtidig ser vi også at løsningene kan være preget av å være instrumentelle, dvs. at endring i organisasjonen skal skje gjennom endring i overordnet struktur, og at problemene kan være institusjonaliserte, som manglende effektivitet.

Innledningsvis ble det henvist til March og Olsen (2004) og deres påpekning at store reformer ofte er et resultat av identitetsdrevne forestillinger om hva som er passende heller enn bevisst kalkulering av fordeler og ulemper. Gjennomgangen i denne oppgaven bekrefter det samme. Styringsdiskursen preges av at perspektivet på høyere utdanningsinstitusjoner innebærer at de over tid mer blir sett på som en hvilke som helst organisasjon, institusjonene blir mer identitetsløse. Dette tilsier at utviklingen i UH-sektoren kan kobles til NPM som en allmenn styringsideologi som har truffet hele offentlig sektor. Det kan tyde på at funnene i denne oppgaven er generaliserbare også til andre samfunnsområder. Samtidig er det en viss segmentering og særegenhet ved UH-sektoren som kan tilsi at funnene er annerledes her enn i andre segmenter, noe som gjør dem mindre generaliserbare.

Status i UH-sektoren fra 1.1.2017 er åtte universiteter og 13 høyskoler. Høgskolen i Nesna, som hele veien har blitt løftet fram som en av institusjonene som har hatt store problemer i forhold til kvalitet og gjennomstrømming har blitt universitet gjennom fusjonen med Universitetet i Nordland, mens Høgskolen i Oslo og Akershus med sine seks doktorgradsprogrammer og 18 000 studenter, strever med å oppfylle kravene til å bli universitet. Hvordan strukturendringene påvirker institusjonenes indre liv og kvalitet innen studier og forskning, er ikke tema for denne oppgaven, men følgeforskning ved flere av institusjonene som er i en fusjonsprosess, vil kunne gi noen svar på dette etter hvert. Da vil man også kunne se om sektorens særpreg beholdes eller ikke.

Litteraturliste

- Adobe Systems. (2015). Adobe Acrobat XI Pro (versjon 11.0.18) [programvare].
- Anthony, L. (2014). AntConc (versjon 3.4.4w) [programvare].
<http://www.laurenceanthony.net/software.html>
- Brunsson, N. (2007). *Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford : Oxford University Press, UK.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine : Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: OUP Oxford.
- Brænd, T. J. (2009). *Brundtlandkommissjonen*. Hentet fra
https://snl.no/Verdenskommissjonen_for_milj%25C3%25B8_og_utvikling
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* (2. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Furre, B. (1991). *Vårt hundreår : norsk historie 1905-1990*. Oslo: Samlaget.
- Gisle, J. (2011). *Proposisjon*. Hentet fra <https://snl.no/proposisjon>
- Gornitzka, Å. (2009). Styringsreformer i høyere utdanning i Europa ; politiske ambisjoner mellom omgivelsespress og sektortradisjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Hernesutvalget. (1988). *Med viten og vilje*. (NOU 1988:28). Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens trykningskontor.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1991). *Metodevalg og metodebruk* (2. utg.). Oslo: TANO.
- Kirke- og undervisningsdepartementet. (1969). *Om prøvedrift med distriktshøgskolar*. (St. prp. nr. 136 (1968-69)). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. (1991). *Fra visjon til virke : om høyre utdanning* (St.meld. 40 (1990-91)). Oslo: Departementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2014). *Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høyskolesektøren*. Brev 26.5.2014: Kunnskapsdepartementet Hentet fra
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/brev/strukturemeldingen_oppdragsbrev_til_statlige_uttanningsinstitusjoner.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets- og høyskolesektøren*. (St.meld. nr. 18 2014-2015). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2004). *The Logic of appropriateness. Working paper no 9, 2004* (ARENA, Senter for europaforskning). Hentet fra
http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt : en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforl.
- Olsen, J. P. (2007). Mellom økonomi og kultur ; det europeiske universitetet i endring. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 23(3), 267-349.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Selstad, T. (2012). *Scenarier for kommunesektoren 2012-2037* (Vol. 01/2012). Hamar: Østlandsforskning.

- Sem, M. G. (2011). Hvorfor rektorskole?: en diskursanalyse av de utdanningspolitiske dokumentene som ligger til grunn for rektorskolen. Bergen: M.G. Sem.
- Stjernøutvalget. (2008). *Sett under ett : ny struktur i høyere utdanning* (NOU 2008:3). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Thuen, H. & Vaage, S. (2004). *Pedagogiske profiler : norsk utdanningstenkning fra Holberg til Hernes*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforl. Samfundslitteratur.

Vedlegg 1 Problemer og løsninger

Tabellen under er et forsøk på å framstille problemer og løsninger som kommer fram i de fire kildene for å kunne se likheter og forskjeller over tid. Tabellen blir en sterk forenkling av til dels kompliserte problemstillinger og utgreiinger i kildene, men den vil likevel være med å understøtte analyse og drøfting.

Problem	Løsning	DH-proposisjon	Hernesutvalget	Stjernøutvalget¹⁴	Struktur-meldingen
Ikke nok kompetanse ut av befolkningens talent, flere inn i høyere utdanning.		Høyere utdanning i hele landet gjennom utbygging av distriktshøgskoler.	Bedre studiefinansiering, studentvelferd.	Opprettholde studiesentre i distriktene uten permanent faglig ansatte.	Konflikt mellom kvalitet og desentralisering, evt. nedleggelse av studiesteder opp til institusjonene.
Øke kapasiteten i utdanningssystemet .		Flere studieplasser gjennom utbygging av distriktshøgskoler.	Bedre gjennomføringsgrad gjennom bedret kvalitet på studier.	Sterkere statlig styring av sektoren. Sammenslåing i større enheter forenkler flytting av studiekapasitet.	
Behov for arbeidskraft med mer utdanning/formell kompetanse.		Flere inn i utdanning gjennom etablering av distriktshøgskoler.		Sammenslåinger i større enheter.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger, strengere krav for etablering av masterprogrammer.
Dårlig kvalitet (generelt).			Større institusjoner, styrket faglig ledelse, styrket målstyrt ledelse, klarere indikatorer for kvalitet, Norgesnett.	Sammenslåinger i større enheter.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger. Kvalitet gjennom konkurranse, sterkere prestasjonskultur, øke resultatbasert andel av finansieringen over tid.
Dårlig utdanningskvalitet.			Etablere sentre for høyere studier.	Sammenslåinger i større enheter. Etablere sentre for fremragende undervisning. Mer utdannings-forskning.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger. Stortingsmelding om utdanningskvalitet.

¹⁴ Flertallets innstilling



Løsning Problem	DH-proposisjon	Hernesutvalget	Stjernøutvalget¹⁴	Struktur- meldingen
Dårlig forskningskvalitet.		Tillit til fagfellesystemet. Bedre, mer dyptgående evalueringer av fag og miljøer.	Sammenslåinger i større enheter. Økte ressurser til institusjonene. Videreføre SFF. Langsiktige avtaler mellom departement og institusjonene.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger, klarere indikatorer for kvalitet, sterkere prestasjonskultur, styrke toppsatsinger som SFF og SFI. Sterkere forskningsledelse.
Behov for bedre kvalitet på og økt rekruttering til forskerutdanning.	Rekruttere til universiteter gjennom utbygging av distriktshøgskoler.	Etablering av forskerakademier -> Øke indre produktivitet og trivsel.	Øke bevilgningen til forskerutdanning til U og H med 300 mill. kr. årlig.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger, strengere krav for etablering av nye ph.d.-programmer.
For lite ressurser til forskning.		Mål- og resultatstyrt ledelse, ny organisering gjennom sammenslåinger og opprettelse av Norgesnett.	Økte bevilgninger.	Øke konkurransekraften til norske miljøer inn mot internasjonale midler (særlig EU-midler/Horisont 2020).
Svak rekruttering for noen studier/studiesteder.			Sammenslåinger i større enheter.	Gi studentene større studentmiljøer gjennom sammenslåinger, øke forventningene til studentene, øke fagpersonalets kompetanse.
Frafall i høyere utdanning/dårlig gjennomstrømming, studentene bruker for lite tid på studier.	Tilby flere utdanningsveier til studentene gjennom utbygging av distriktshøgskoler.	Konkrete forslag til bedret studie-kvalitet, bedre veiledning, oppfølging, mer varierte undervisnings-former m.m.	Sammenslåinger i større enheter. Mer forskning på egen virksomhet. Etablere 10-20 Sentre for fremragende undervisning.	Innføring av kandidatindikator. Bedret utdannings-kvalitet gjennom større institusjoner - sammenslåinger.
Fragmentering av utdanningstilbud.			Sammenslåinger i større enheter.	Større fagmiljøer gjennom sammenslåinger.
For mange og små institusjoner,	Etablering av regionale studiesentre.	Strukturendring, konsentrasjon, klarere arbeidsfordeling gjennom Norgesnett. KD ansvar for nasjonal styring, samt godkjenning nye studietilbud, grader og rammer for opptak til studiene.	Sammenslåinger i større enheter. Nasjonale vedtak om nedleggelse av studiesteder.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger.

Løsning Problem	DH-proposisjon	Hernesutvalget	Stjernøutvalget¹⁴	Struktur- meldingen
U og H parallelle sektorer i stedet for komplementære.		Strukturendring, konsentrasjon, klarere arbeidsfordeling gjennom Norgesnett, mer nasjonal styring .	Sammenslåinger i større enheter, fjerne delingen mellom U og H. Enklere krav for å bli universitet.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger, strengere krav for å bli universitet.
Styringsutfordringer i institusjonen.		Styrke faglig ledelse gjennom målstyring.	Lovfeste styringsmodell med enhetlig ledelse og ekstern styreleder.	Aktiv ledelse som skaper kultur for kvalitet. Hardere prioriteringer. Valgt rektor og ekstern styreleder som hovedmodell.
Dårlig ressursutnyttelse.		Målstyring.	Mål- og resultatstyring, strategiske bevilgninger.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger, større institusjoner gir mer effektiv ressursutnyttelse.
Styringsutfordringer nasjonalt. UH-sektoren preget av adhoc-beslutninger.	Ønske om minst mulig sentraldirigering.	Politisk, nasjonal styring for detaljert – heller nasjonalt styrt konkurranse. Avskaffing av hjemmelssystemet. Fra budsjettstyring til målstyring. Lage en felles, fast ramme som de enkelte beslutninger og rekkefølgen av dem kan holdes opp mot.	Sterkere overordnet statlig styring, mer overordnet mål- og resultatstyring, større strategisk bevilgning, mindre konkurranse-/markedsstyring.	Strukturendringer gjennom sammenslåinger, færre styrer.
Knapphet på faglig personale i U og H.		Nye og mer omfattende samarbeidsrutiner gjennom Norgesnett..	Enklere å rekruttere til større institusjoner, bedre utnyttelse av personale. Bedre rekruttering av kvinner.	Rekruttere internasjonale toppforskere. Flere rekrutteringsstillinger.
Uklar stillingsstruktur.		Etablere stillingsinstrukser, sentrale retningslinjer felles for sektoren.		
Demografiske endringer.		Norgesnett.	Sammenslåinger i større enheter.	
Kunnskapseksplosjonen skaper utfordringer med å bevare overblikk.		Økt vekt på basiskunnskaper, fellesvitenskapelige verdier og livslang læring.		
Globale utfordringer.		Kunnskap løsningen. Internasjonalisering av forskning.	Sammenslåinger i større enheter.	Sterkere, mer robuste fagmiljøer gjennom sammenslåinger.

Løsning Problem	DH-proposisjon	Hernesutvalget	Stjernøutvalget¹⁴	Struktur- meldingen
Skjerpet internasjonal konkurranse.		Sterkere miljøer gjennom Norgesnett.	Sammenslåinger i større enheter slik andre land hadde gjort.	Rekruttering av internasjonale toppforskere. Partnerskapsprogram. Sterkere, mer robuste miljøer gjennom sammenslåinger.

Vedlegg 2 Ordtelling

Ordtellingen er gjort ved hjelp av Open Full Search i Adobe Acrobat Pro (Adobe Systems, 2015). Ordene er plukket ut på grunnlag av ord som oppleves å forekomme hyppig i de ulike dokumentene og moteord i de ulike tidsperiodene.

Ordene er sortert etter hvor mange forekomster det er til sammen i de fire dokumentene fra flest til færrest. De fem ordene i utvalget som forekommer hyppigst i hver kilde er markert i tabellen med . De neste (6-10) er markert med . I de fem siste kolonnene er antall forekomster vektet opp mot antall sider i kildene (inkl. innholdsfortegnelse, referanser m.m.), dvs. antall forekomster/antall sider.

Det knytter seg en viss usikkerhet til ordtellingen i kilde 1, siden denne pdf-filen er av dårligere kvalitet. Det er forsøkt kompensert for dette med manuell kontroll av funnene som Open Full Search ga. Det er også søkt på nynorsk versjon av søkeordene i kilde 1, siden begge målformer forekommer i dette dokumentet.

For å sikre at jeg ikke har oversett sentrale og hyppig brukte ord, er AntConc brukt på hvert dokument (Anthony, 2014).

Kilde	Antall sider
Kilde 1 – DH-proposisjonen	32
Kilde 2 – Hernesutvalget	279
Kilde 3 – Stjernøutvalget	246
Kilde 4 - Strukturmeldingen	101

Søkeord	Kilde 1	Kilde 2	Kilde 3	Kilde 4	Alle	Kilde 1 vektet	Kilde 2 vektet	Kilde 3 vektet	Kilde 4 vektet	Alle - vektet
høgskole/høyskole ¹⁵	218	1073	1325	513	3129	6,81	3,85	5,39	5,08	4,76
universitet ¹⁶	87	925	1185	479	2676	2,72	3,32	4,82	4,74	4,07
student	72	789	802	328	1991	2,25	2,83	3,26	3,25	3,03
kvalitet ¹⁷	0	132	371	345	848	0,00	0,47	1,51	3,42	1,29
region	95	336	269	109	809	2,97	1,20	1,09	1,08	1,23
samarbeid	17	204	255	187	663	0,53	0,73	1,04	1,85	1,01
internasjonal	1	111	335	132	579	0,03	0,40	1,36	1,31	0,88
styring	4	178	304	34	520	0,13	0,64	1,24	0,34	0,79
politikk/politisk ¹⁸	7	238	188	22	455	0,22	0,85	0,76	0,22	0,69
ledelse/leiing	3	133	168	38	342	0,09	0,48	0,68	0,38	0,52
endring	2	66	154	97	319	0,06	0,24	0,63	0,96	0,48
teknol	2	139	126	48	315	0,06	0,50	0,51	0,48	0,48
distriktshøgskole	218	82	13	0	313	6,81	0,29	0,05	0,00	0,48
reform	1	43	199	55	298	0,03	0,15	0,81	0,54	0,45
evaluering	2	56	133	101	292	0,06	0,20	0,54	1,00	0,44
konkurr	0	54	148	69	271	0,00	0,19	0,60	0,68	0,41
strategi	0	44	167	59	270	0,00	0,16	0,68	0,58	0,41
grunnforsk	0	213	39	2	254	0,00	0,76	0,16	0,02	0,39
kultur	23	126 ¹⁹	88	16	253	0,72	0,45	0,36	0,16	0,38
administra	55	108	17	60	240	1,72	0,39	0,07	0,59	0,36
vekst	6	147	48	29	230	0,19	0,53	0,20	0,29	0,35
næringsliv	2	73	81	56	212	0,06	0,26	0,33	0,55	0,32
innova	0	13	129	63	205	0,00	0,05	0,52	0,62	0,31
kvalifi	26	100	58	19	203	0,81	0,36	0,24	0,19	0,31
priorite	1	80	71	37	189	0,03	0,29	0,29	0,37	0,29
marked ²⁰	1	78	87	21	186	0,03	0,28	0,35	0,21	0,29
nettverk	0	65	101	14	180	0,00	0,23	0,41	0,14	0,27
kvinne	0	68	109	0	177	0,00	0,24	0,44	0,00	0,27
indikator	0	7	58	72	137	0,00	0,03	0,24	0,71	0,21
privat	1	46	77	5	129	0,03	0,16	0,31	0,05	0,20
lokali	14	73	35	6	128	0,44	0,26	0,14	0,06	0,19
distrikt ²¹	39	35	32	2	108	1,22	0,13	0,13	0,02	0,16
OECD	0	25	58	13	96	0,00	0,09	0,24	0,13	0,15
minoritet	0	0	92	0	92	0,00	0,00	0,37	0,00	0,14

¹⁵ Det er søkt på «høgskole» og «høyskole» hver for seg, og antall forekomster er slått sammen. Forekomster som en del av «Høgskolen i» er ikke med.

¹⁶ Forekomster som en del av «Universitetet i» er ikke med.

¹⁷ Forekomster av «kvalitet» i Strukturmeldingen som en del av tittelen «Konsentrasjon for kvalitet» er ikke med, siden dette står på hver side.

¹⁸ Det er søkt på «politikk» og «politisk» hver for seg, og antall forekomster er slått sammen.

¹⁹ Her er forekomster som del av «Kultur- og vitenskapsdepartementet» ikke med.

²⁰ Inkluderer også «arbeidsmarked»

²¹ Forekomster som en del av «distriktshøgskole» er ikke med.

Søkeord	Kilde 1	Kilde 2	Kilde 3	Kilde 4	Alle	Kilde 1 vektet	Kilde 2 vektet	Kilde 3 vektet	Kilde 4 vektet	Alle - vektet
mangfold	0	30	33	27	90	0,00	0,11	0,13	0,27	0,14
produktivitet	0	9	61	17	87	0,00	0,03	0,25	0,17	0,13
autonomi	0	4	76	7	87	0,00	0,01	0,31	0,07	0,13
kjønn ²²	0	36	45	3	84	0,00	0,13	0,18	0,03	0,13
arbeidsmarked	1	19	48	14	82	0,03	0,07	0,20	0,14	0,12
relevans	1	6	52	20	79	0,03	0,02	0,21	0,20	0,12
innvandr	0	6	67	1	74	0,00	0,02	0,27	0,01	0,11
koordin	4	23	34	4	65	0,13	0,08	0,14	0,04	0,10
etikk/etisk ²³	0	28	34	2	64	0,00	0,10	0,14	0,02	0,10
likestilling	0	9	54	0	63	0,00	0,03	0,22	0,00	0,10
instituttsektor	0	18	4	39	61	0,00	0,06	0,02	0,39	0,09
konsentrasjon	1	11	30	19 ²⁴	61	0,03	0,04	0,12	0,19	0,09
samspill	1	7	22	29	59	0,03	0,03	0,09	0,29	0,09
robust	0	2	28	16	46	0,00	0,01	0,11	0,16	0,07
samløkal	0	39	5	1	45	0,00	0,14	0,02	0,01	0,07
talent	1	15	25	3	44	0,03	0,05	0,10	0,03	0,07
verdier	0	24	18	1	43	0,00	0,09	0,07	0,01	0,07
utdanningskvalitet	0	0	7	23	30	0,00	0,00	0,03	0,23	0,05
strukturendring	1	0	9	20	30	0,03	0,00	0,04	0,20	0,05
livslang læring	0	13	14	1	28	0,00	0,05	0,06	0,01	0,04
dannelse ²⁵	0	5	22	0	27	0,00	0,02	0,09	0,00	0,04
moderni	0	4	18	1	23	0,00	0,01	0,07	0,01	0,03
bærekraft	0	3	8	8	19	0,00	0,01	0,03	0,08	0,03
distriktpoli	3	4	9	2	18	0,09	0,01	0,04	0,02	0,03
etatsstyring	0	0	17	0	17	0,00	0,00	0,07	0,00	0,03
politisk styring	0	5	11	0	16	0,00	0,02	0,04	0,00	0,02
mål- og resultatstyring	0	0	10	0	10	0,00	0,00	0,04	0,00	0,02
målstyr	0	10	0	0	10	0,00	0,04	0,00	0,00	0,02
moral	0	6	2	0	8	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01
kvalitetskultur	0	0	1	4	5	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01

²² Forekomster som del av «skjønn» er ikke med.

²³ Det er søkt på «etikk» og «etisk» hver for seg, og antall forekomster er slått sammen. Forekomster som del av «teoretisk» er ikke med.

²⁴ Her er forekomster som del av «Konsentrasjon for kvalitet» ikke med, siden dette er tittel på Strukturmeldingen.

²⁵ Kun forekomster der ordet brukes som en del av dannelsesbegrepet er tatt med.